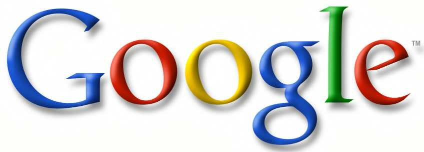
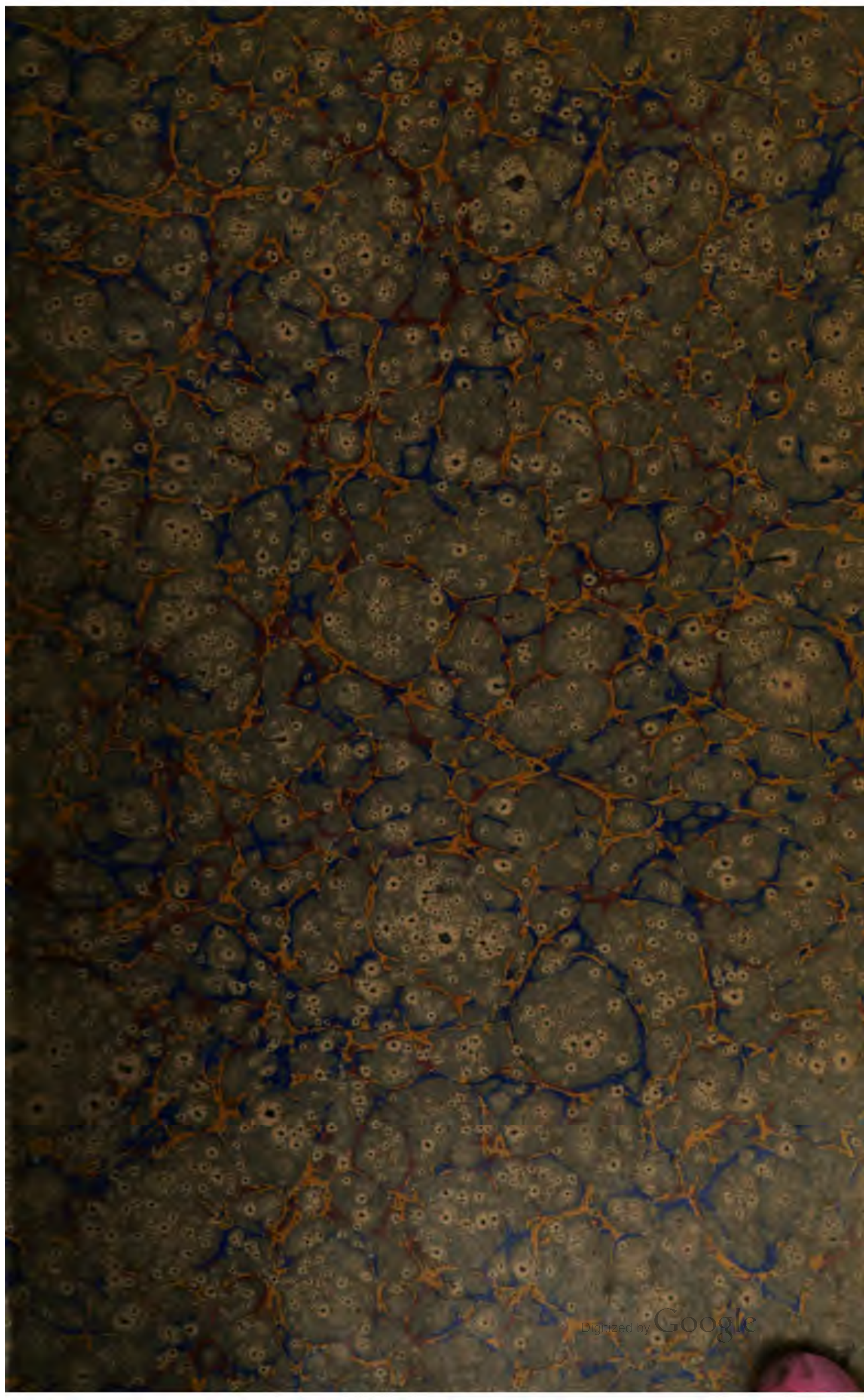




LES

FINANCES

DE LA FRANCE

PAR

RICHARD DE KAUFMANN

DE L'UNIVERSITÉ DE BERLIN

TRADUIT DE L'ALLEMAND PAR MM. DULAURIER ET DE RIEDMATTEN

REVU PAR L'AUTEUR

PARIS

GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

—

1884

LES
FINANCES DE LA FRANCE

8591-83. — Corbeil. Typ. et stér. Crété

LES

FINANCES

DE LA FRANCE

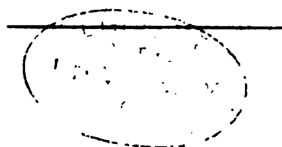
PAR

RICHARD DE KAUFMANN

DE L'UNIVERSITÉ DE BERLIN

TRADUIT DE L'ALLEMAND PAR MM. DULAURIER ET DE RIEDMATTEN

REVU PAR L'AUTEUR



PARIS

GUILLAUMIN ET C[ie], LIBRAIRES

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1884

PRÉFACE

Le titre du livre que nous présentons aujourd'hui au public français « LES FINANCES DE LA FRANCE » *est susceptible d'une double interprétation, et il nous appartient de dire laquelle nous préférons. Les uns, en effet, pourraient nous attribuer l'intention de faire connaître la* SITUATION FINANCIÈRE *de la France, question d'un haut intérêt pour l'Europe entière; d'autres pourraient nous attribuer le désir d'exposer le* SYSTÈME FINANCIER *de ce grand pays, c'est-à-dire de faire connaître la nature des sources de revenu et l'organisation du mécanisme qui en entretient l'abondance et le bon emploi.*

Nous avouerons que nos préférences ont quelque peu varié. Ce qui nous a donné la première idée d'entreprendre ce grand travail, c'est le tableau d'une prospérité remarquable dans un pays qui venait de subir un véritable désastre; c'était le rapide et brillant relèvement que nous voulions étudier. Mais en travaillant, nous éprouvions le besoin d'approfondir les causes du phénomène, du moins celles qui proviennent de l'organisation des services financiers et de la nature des impôts. C'est cette seconde tendance qui l'a finalement emporté, mais sans nous faire jamais perdre de vue la première.

On voit que nous avons eu la prétention, peut-être téméraire, de faire un livre d'une utilité ou d'un intérêt durable. Ce n'est pas seulement la situation d'aujourd'hui, aussi approfondie que possible, que nous donnons, c'est celle d'une série d'années. C'est, de plus, un commentaire et une appréciation economique de la législation. Nous voulons mettre chacun en état de comprendre le système financier de la France assez à fond, pour qu'il puisse le juger lui-même, pour qu'il sache classer et grouper les chiffres des budgets futurs. C'est donc un traité des finances de la France que nous avons voulu faire.

Un coup d'œil suffira pour convaincre le lecteur que nous avons toujours puisé aux sources, c'est-à-dire que nos matériaux sont français; seulement, pour les mettre en œuvre, nous nous sommes inspiré autant de la science allemande que de la science française, qui sont identiques sur certains points et se complètent sur d'autres; nous espérons que ce double concours aura été profitable à notre œuvre.

Les deux tables font connaître le plan et le contenu de l'ouvrage, nous nous bornons à y renvoyer. En parcourant l'ouvrage, on y trouvera, nous l'espérons, dans beaucoup de chapitres, des faits peu connus et des arguments nouveaux. Que la critique leur soit bienveillante! Parmi les choses que nous voudrions signaler, nous mentionnerons surtout le classement méthodique des recettes (*page* 433) *et celui des dépenses* (*page* 487), *l'exposé des causes de l'accroissement des recettes et des dépenses* (*page* 525) *et les comparaisons réunies dans le dernier chapitre. Nous insisterons cependant sur ce point, que si nous avons donné des classifications scientifiques, nous n'avons nullement négligé les classifications pratiques ou administratives en usage. Bien au contraire, nous leur avons laissé le premier rang; nous avons, en effet, avant tout, voulu faire un ouvrage essentiellement pratique.*

Il nous sera peut-être permis d'ajouter que d'éminents savants allemands et des publicistes de différents pays ont honoré notre ouvrage de leur approbation; mais ce sont surtout les suffrages venus de France, qui nous ont encouragé à consentir à la présente traduction, que nous avons mise, autant que possible, à jour. C'est avec confiance que nous la soumettons à nos nouveaux juges.

RICHARD DE KAUFMANN.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE PREMIER

LÉGISLATION ET ADMINISTRATION DES FINANCES DE LA FRANCE

LIVRE II

IMPOTS ET AUTRES SOURCES DE REVENUS

PREMIÈRE PARTIE

IMPOTS ET TAXES DE TOUTES SORTES

DEUXIÈME PARTIE

RECETTES QUI NE CONSTITUENT PAS DES IMPOTS

TROISIÈME PARTIE

RÉSUMÉ DES RECETTES

LIVRE III

DÉPENSES DE L'ÉTAT

LIVRE IV

SITUATION FINANCIÈRE, BILANS

LIVRE V

RECETTES ET DÉPENSES LOCALES

LIVRE VI

BUDGETS SPÉCIAUX RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

INTRODUCTION

Dans le présent ouvrage, nous avons voulu tracer un tableau fidèle de l'état actuel, du système et des caractères économiques du régime financier de la France. Nous y avons consacré tous nos efforts, car notre tâche était double : si nous tenions surtout à présenter un exposé de la situation actuelle jusqu'au jour où ce volume paraît, nous devions en même temps reconnaître la nécessité d'accorder au passé l'attention qu'il mérite. De même que pour la formation de l'ensemble de l'état politique, on peut dire du régime financier des peuples qu'il se trouve entraîné dans une transformation qui se continue sans interruption ; à ce titre, l'histoire financière de la France devait justement prétendre à un intérêt tout particulier. Bien que nous n'ayons pas à offrir sur l'histoire financière des temps antérieurs des renseignements inédits, il conviendra cependant d'en donner au moins un court résumé. En suivant la chaîne des évolutions que nous présentent la formation et l'organisation intérieure des États, on comprend d'autant mieux les événements et les caractères d'une époque que l'on connaît plus à fond les fils qui les rattachent aux périodes précédentes. Dans la succession des causes et des effets, le Devenir est l'explication de l'Être, dont une vue synthétique ne peut que captiver notre attention.

Ce que nous voulons étudier dans cet ouvrage, c'est l'époque actuelle, qui commence pour nous à la Révolution de 1789, en insistant surtout sur les faits relatifs aux trente ou quarante dernières années. Si, en présence de l'étendue déjà considérable de cette tâche, nous devons renoncer à entrer dans les détails d'une excursion historique lointaine, nous pouvons cependant jeter ici un coup d'œil rapide sur les siècles précédents. Nous aurons ainsi l'occasion de relever des

points de vue qui offrent un sérieux intérêt en faisant ressortir l'origine des principes du régime financier des États modernes.

Un coup d'œil trop rapide sur les systèmes financiers des différents pays portera peut-être à s'imaginer que le choix des impôts et des taxes est le résultat de l'arbitraire. Mais dès qu'on pénètre plus profondément dans l'examen de la matière, on découvre bientôt que, même à l'origine des impôts, la force des choses obligeait l'arbitraire lui-même à se renfermer sur ce terrain dans des limites assez étroites. Dans tous les temps et dans tous les pays, on trouve des impôts directs et indirects ; tous les droits, taxes et redevances reposent sur des faits d'une nature permanente et, bien que les considérations économiques n'y aient joué qu'un faible rôle, ces faits n'en ont pas moins toujours amené des résultats partout les mêmes ; ils ont eu leurs conséquences logiques.

Ainsi, la plupart de nos impôts se retrouvent chez les Romains, mais déjà l'existence de plus d'une de nos taxes indirectes peut être constatée chez des peuples plus anciens. Le système financier des Romains étant le mieux connu, il est facile de démontrer que les impôts français, malgré l'influence exercée sur eux par le régime féodal, se rattachent par leurs principales divisions à ceux que Rome avait établis. Il y avait comme à présent des contributions directes (*tributa* ou *munera*) et des contributions indirectes (*vectigalia*). On sait que les premières se présentent sous des dénominations et des formes diverses, telles que le *census*, l'*indictio*, etc... Elles ont la forme d'impôts sur les personnes, les biens fonds et les maisons ; les contributions indirectes étaient surtout des droits de douanes, des droits d'accise, et des taxes de diverses natures. Ces différentes formes d'impôts de l'Empire romain, on les a retrouvées après des siècles en Gaule ou plutôt dans le pays des Francs. Malgré les preuves nombreuses qu'on rencontre dans les documents du cinquième au dixième siècle, cette persistance des impôts a été fréquemment contestée par des savants, même par des hommes qui ont l'autorité d'un Montesquieu (1). Mais nous ne croyons guère nous tromper si nous recherchons la cause de cette divergence de vues dans l'antagonisme qui a existé de bonne heure entre la noblesse et la bourgeoisie. On sait ce qui est résulté en France de la haine de ces deux classes ; mais ce qui paraît moins connu, c'est que nombre d'écrivains ont fait découler cette haine elle-même de l'antagonisme entre les Francs et les Gaulois.

Les Francs sont-ils venus comme conquérants ou comme alliés,

(1) V. Vuitry, *Études sur le régime financier de la France* (vol. I. Paris, Guillaumin, 1878), où l'on trouve sur ce point des matériaux intéressants, avec renvoi à des sources nombreuses.

ont-ils asservi les gallo-romains ; ou bien les deux peuples, vivant en paix l'un à côté de l'autre, se sont-ils fondus peu à peu en un seul? c'est là le sujet d'une controverse qui a duré longtemps, mais qui n'influe pas sur la question de savoir si à l'époque franque le système des impôts de Rome subsistait encore. Dans tous les cas, les Gaulois étaient devenus citoyens romains et les hautes classes étaient imbues de ce sentiment. En admettant que les Francs, du moins tant qu'on put les distinguer comme nationalité distincte, fussent affranchis des impôts directs, ce qui n'est pas complètement démontré, il est hors de doute que les Gaulois ou les Romains ont continué à acquitter les impôts et ce fait suffit pour démontrer jusqu'à un certain point la filiation des impôts existants.

Régime féodal. — Il vint sans doute une époque où les impôts disparurent temporairement de l'histoire politique : à mesure que la féodalité s'était développée, le souverain avait perdu toutes les redevances de l'État en même temps que sa puissance et son prestige. Il n'était généralement le maître que sur ses domaines particuliers; et princes et comtes ne lui rendaient les hommages qui lui étaient dus que suivant leur bon plaisir. C'est seulement lorsque son pouvoir se raffermit que les sources d'impôts se rouvrirent de nouveau pour lui, attestant ainsi dès cette époque le lien qui existe entre la politique et les finances.

Qu'étaient donc devenus dans l'intervalle les impôts romains? En réalité, ils n'avaient pas disparu, mais leur attribution était changée. Les redevances attachées au sol ou aux personnes ainsi que les impôts et les droits formaient les dotations des fiefs. L'impôt foncier était une sorte de rente du sol, que percevait le possesseur du fief; les nombreuses taxes, surtout les taxes de consommation, étaient des redevances dues aux seigneurs locaux et qui avaient fréquemment un caractère de redevance foncière. C'était une époque où l'idée de patrie et particulièrement celle d'État se trouvait généralement obscurcie. Contrées, districts, cantons, domaines — les grands qui embrassaient souvent une province, comme les petits — étaient devenus des propriétés privées acquises par la force, et dont chacun croyait pouvoir disposer à son gré. Obligés de sanctionner par leur silence, bien qu'à leur corps défendant, cet effacement de leurs droits de souveraineté et partageant d'ailleurs souvent le pays entre leurs fils, les rois de France perdaient de plus en plus de leur pouvoir royal. Les impôts romains, qui, malgré les modifications fréquentes dont ils étaient l'objet, s'étaient transmis au nouveau chef de l'État, restaient dans les mains des grands vassaux, qui les considéraient comme constituant leurs revenus particuliers. Il ne res-

tait rien à l'Etat. Mais qu'était alors l'État, si ce n'est une abstraction, une idée? au fond ce n'était pas même cela. Il y avait bien cependant au sommet un souverain, le roi, auquel les puissants vassaux avaient promis obéissance. Mais comment l'idée de l'État, l'idée d'un État unitaire, aurait-elle pu percer le nuage des conceptions politiques du temps, lorsqu'on voit chaque prince, comte ou seigneur, armé de tous les attributs de la puissance publique, lorsqu'on se le représente commandant suprême des hommes armés, grand justicier possédant le droit de lever des impôts? Sans doute, en face de lui, il y avait le Roi, personnage revêtu d'une dignité traditionnelle, ordinairement plus riche en fonds de terre que ses vassaux et unissant à son titre un prestige, une influence morale, qui fortifiait sensiblement sa puissance matérielle; à son tour celle-ci rehaussait, comme ce fut le cas sous les Capétiens, l'influence morale de la dignité royale.

L'élévation de Hugues Capet au trône de France par le choix de ses pairs donna sans doute sa consécration dernière et définitive au régime féodal, mais aussitôt que les successeurs de Hugues Capet eurent fortifié leur situation et augmenté leurs possessions, ils commencèrent, bien qu'inconsciemment pendant longtemps, à ébranler l'État féodal, simplement en développant leur pouvoir en matière de finances et de juridiction.

Sources de revenus au douzième siècle. — Dans la période qui a précédé l'établissement d'impôts proprement dits, auquel nous arrivons à présent, le roi comme les autres puissants du pays était réduit aux revenus de ses possessions qui s'étaient peu à peu accrues et qui allaient bientôt s'augmenter rapidement. Il n'obtenait que bien peu ou même absolument rien de ses grands vassaux. Il n'avait rien non plus à dépenser pour eux en dehors de ce qu'il lui fallait pour les tenir en bride. Du reste, le budget des dépenses du roi était en rapport avec son budget des recettes, et s'il lui fallait des contributions supplémentaires, c'était uniquement pour soutenir des guerres étrangères.

Mais déjà, au douzième siècle, les revenus des rois de France se composaient de sources diverses; nous allons en signaler les plus importantes tout en faisant remarquer que ces revenus n'étaient pas à proprement parler des recettes royales, mais des redevances féodales.

Cens. — D'après une ancienne définition donnée par Dumoulin (1500-1566), le *Cens* est ainsi caractérisé : « *Census est dictio equivoqua et vastæ significationis,* » et plus loin, il ajoute : « *modicum annuum canon, quod præstatur in recognitione domini directi.* » Les qua-

tre derniers mots ont besoin d'une explication spéciale. Une des définitions les plus récentes de cette redevance, qui diffère d'ailleurs peu des autres, nous est donnée par l'archiviste Max Quentin dans les termes suivants : « Le cens est l'impôt le plus universel. Il représente le droit, payé sur la terre, par le tenancier roturier au seigneur. C'est la marque de la concession originaire et aussi le reste de l'ancien impôt public usurpé par les seigneurs au commencement de la féodalité. » Par conséquent, le cens était plutôt un fermage qu'un impôt; fréquemment, ce n'était aussi qu'un signe de reconnaissance de sujétion.

Champart. — A la place du cens et souvent avec lui, on payait le *champart*, qui est une sorte de dîme laïque, une redevance en nature sur les récoltes (Champart = *Campi pars*).

Taille. — La taille a davantage le caractère d'impôt. Sous la forme particulière qu'elle a puisée dans le régime féodal, nous la rencontrons à deux époques différentes de l'histoire financière de la France. La forme la plus connue fut introduite plus tard par le roi Charles VII. Aux onzième, douzième et treizième siècles, la taille est une taxe purement arbitraire, que le vilain doit payer deux fois par an à son seigneur, qui l'exigeait souvent avec la plus grande dureté.

On n'a pas de renseignements précis sur la nature de la taille de ce temps-là, d'abord parce qu'elle avait une grande ressemblance avec le cens et qu'elle se confondait souvent avec lui, ensuite parce que, faute d'avoir un caractère propre, elle s'est peu à peu transformée presque partout en taxe personnelle et qu'elle a été remplacée par l'autre, la taille royale, dont nous avons une connaissance plus positive.

Dîme. — Nous devons aussi mentionner la dîme qui était bien à l'origine un impôt ecclésiastique, mais comme elle était attachée à la terre, elle pouvait passer avec le changement du propriétaire de fiefs dans des mains laïques. Ainsi que son nom l'indique, il s'agissait là d'un impôt prélevé au profit du clergé et consistant dans la dixième partie des produits du sol. Cependant ce taux ne s'est pas toujours maintenu; il a fréquemment varié dans le cours du temps entre la septième et la trente-deuxième partie. A l'origine, les dîmes, introduites par Charlemagne, ne portaient que sur le revenu des domaines dont Charles Martel avait dépouillé le clergé. La puissante influence du clergé les a fréquemment converties en impôt sur la généralité des agriculteurs.

Droit de transmission de la propriété. — Les taxes que nous venons d'énumérer peuvent être considérées comme les contributions direc-

tes de la période qui a précédé la consolidation du royaume de France proprement dite par la dynastie des Capétiens. A côté d'elles, on trouve beaucoup d'impôts indirects. Les droits sur la transmission de la propriété étaient nombreux et divers ; aussi est-il très difficile d'en expliquer les noms qui ont vieilli. Il suffira de savoir que cette taxe était basée sur une fiction ; les biens étaient censés appartenir en propre au seigneur suzerain, qui pouvait les reprendre à la mort de son vassal. Le droit payé par l'héritier (ce droit changeait de nom, suivant que l'héritier était mineur ou majeur ou qu'il s'agissait d'un bien de seigneur ou de paysan) équivalait à une sorte de droit de rachat.

Droit régalien. — Nous devons mentionner ici le droit dit régalien (*jus regale*) ; il consistait dans la jouissance des revenus et des bénéfices des évêchés pendant la vacance des sièges ; les grands feudataires (les ducs de Normandie, de Bretagne, etc.) en jouissaient aussi bien que le roi. De même, les mines, les forêts et les eaux donnaient lieu à la perception des revenus, lorsque l'exploitant venait à les abandonner.

Amendes, taxes sur les juifs. — Mais ce qui était surtout d'un bon rapport, c'étaient les amendes, les confiscations et particulièrement les taxes sur les juifs, taxes qu'ils devaient payer pour que leur séjour fût toléré dans le pays.

Impôts de consommation. Droits de douane. — Les impôts de consommation et les droits de douane étaient nombreux ; en première ligne (et dès les temps les plus reculés) le sel, puis le vin et la viande devaient en supporter ; presque tous les produits payaient, comme chez les Romains, la *centesima rerum venalium*.

Péages sur les routes et les ponts, taxes sur les métiers, etc. — On doit aussi mentionner les péages sur les routes et les ponts, les taxes sur les métiers, etc., dont l'énumération complète serait ici dépourvue d'intérêt.

Droit de gîte. — Enfin le roi pouvait prétendre au droit de gîte et de prise dans tous les lieux, où il n'avait pas de résidence particulière. Les villes s'affranchissaient de cette charge, en acquittant de lourdes taxes. Les communes agissaient de même dans l'intérêt de leurs habitants à l'égard des services personnels que les possesseurs de fiefs pouvaient en réclamer et même du service militaire, premier exemple de l'impôt récemment projeté dans différents pays et existant en Suisse à la charge des exemptés du service militaire.

Telles étaient, énumérées très succinctement, les sources habituelles de revenus des rois de France vers l'an 1200. Bien que nous ayons sous les yeux des évaluations, nous n'en donnons pas le mon-

tant, parce que nous avons quelque scrupule à insérer des chiffres sur l'exactitude desquels on peut aisément concevoir des doutes. Nous préférons présenter ailleurs quelques comparaisons rétrospectives entre des chiffres un peu plus certains.

Il nous suffira d'établir qu'à cette époque le roi n'avait de revenus qu'en vertu du droit féodal et qu'il devait se borner aux ressources de ses domaines. C'étaient là ses revenus ordinaires. Cependant, même dès cette époque, il avait des revenus extraordinaires, basés également sur le droit féodal. Ils s'appelaient les Aides extraordinaires (*auxilium*), contributions non régulières, sur l'assiette desquelles plane une certaine obscurité. Considéré en lui-même, cet impôt n'avait qu'un caractère temporaire, il n'était pas général, il frappait tantôt une partie du pays, tantôt une autre ou seulement certaines villes. La perception ne revêtait pas toujours la même forme, bien que ce fût surtout un impôt indirect. Dans certains cas, comme une guerre, le seigneur suzerain avait le droit de réclamer de tous ses vassaux une contribution extraordinaire. Mais quel était le véritable débiteur de cet impôt, c'est ce que n'éclaircissent pas suffisamment les sources auxquelles on peut puiser. La difficulté réside dans l'appréciation des situations respectives. L'Etat féodal (si l'on peut se servir de cette expression d'une manière générale) était dans ce temps-là une sorte de hiérarchie. Au-dessous du roi venaient les ducs et au-dessous d'eux les comtes, puis plus bas les chevaliers, etc. Les véritables contribuables étaient les bourgeois et les paysans. L'organisation de la hiérarchie ne permettait pas au roi d'établir lui-même l'impôt sur le bourgeois et le paysan ; le duc ni le comte ne le pouvaient davantage. Celui qui avait ce droit, c'était le seigneur direct, le chevalier ou le baron. Le duc pouvait cependant prétendre à des impôts supplémentaires levés à son profit, il en était de même du comte et du baron ; mais il faut considérer que chacun de ces seigneurs, dans l'ordre hiérarchique, possédait des domaines de plus en plus petits. On peut donc se poser cette question : les paysans payaient-ils une taxe au baron, une au comte, une autre au duc et enfin au roi ? Chacun d'eux percevait-il quelque chose ou quel est celui qui ne recevait rien ? Les documents du temps laissent ce point dans l'obscurité ; cependant, d'après l'opinion qu'on peut se former en réunissant les passages saillants des écrits qui s'y rapportent, la situation devait être la suivante : Le roi commandait non seulement aux ducs, mais encore et directement aux comtes, puis aux barons, et dans mainte localité ou domaine il était lui-même le baron. Ces distinctions s'observaient avec soin à l'époque dont nous parlons. Mais déjà sous le régime féodal on devenait plus circonspect, et en France,

à partir d'une certaine époque, on ne faisait plus d'investiture de fiefs, on cherchait au contraire à en restreindre le nombre, on ne nommait plus que des gouverneurs amovibles, en quelque sorte des fonctionnaires. Là où le roi se trouvait avoir le titre de baron, il était sûr de son affaire, d'abord parce qu'il était le seigneur direct, ensuite parce qu'il en était le seul. Dans les contrées où le roi n'avait devant lui que des barons ou même des comtes peu puissants, et où il était en quelque sorte comte lui-même, il pouvait percevoir les impôts qu'il avait établis, car il était le plus fort. Mais si, comme c'est le cas à cette époque de droit du plus fort, il y avait en face du roi des ducs, des vassaux, dont la puissance égalait presque la sienne et qui, en se réunissant à deux ou trois, pouvaient le détrôner, il dépendait de ces seigneurs que le roi perçût ou non des Aides, et c'est cette dernière alternative qui fut pendant longtemps la réalité. Même dans ses propres provinces dont le nombre s'accrut presque d'une manière continue, le roi avait, à raison des impôts, plus d'une lutte à soutenir contre les barons et le clergé. Cependant la force des circonstances fit pencher peu à peu la balance du côté du roi et, en fortifiant la souveraineté, elle contribua insensiblement à former l'Etat moderne.

Ce qu'est la force des circonstances et ce qu'elle peut produire, assurément le grand mouvement des croisades au douzième siècle nous le montre même dans l'histoire des finances. On a insisté fréquemment sur les effets étonnants obtenus par les croisades moins par le but qu'elles s'étaient proposé que par les résultats qu'elles ont amenés inconsciemment. En France, on doit signaler à cet égard deux circonstances essentielles. D'abord, les rois ont perçu les fonds qui leur étaient nécessaires au moyen d'un impôt extraordinaire et relativement universel. Pour la première fois, en 1149, le Pape consentit à la perception des contributions sur les biens ecclésiastiques ; cet impôt s'appelait le vingtième, c'est-à-dire qu'il était de 5 p. 100 du revenu ; la seconde fois, 40 ans plus tard, en 1188, il fut demandé 10 p. 100 des revenus, et ce fut la cause d'un si grand mécontentement que le roi Philippe-Auguste fit des excuses publiques, motivées peut-être par la rigueur avec laquelle on procéda à la rentrée des impôts. Toutefois cette taxe ne fut perçue que sur ceux qui ne prenaient pas la croix. On la qualifia du nom de dîme saladine.

Mais l'espèce humaine est singulière ; il suffit qu'une institution, une charge ait existé une fois, pour en rendre le retour admissible et supportable, alors même qu'elle n'aurait pas rencontré la moindre popularité : c'est devenu un précédent. A mesure que nous avançons

dans l'histoire, nous rencontrons de plus en plus fréquemment ces taxes extraordinaires qui deviennent une transition naturelle à l'établissement des taxes ordinaires, aux impôts proprement dits.

Origine de l'affranchissement des communes. — La seconde circonstance qui mérite d'être relevée à cette époque eut encore d'autres effets d'une grande portée. Un grand nombre de seigneurs, de princes et de comtes, qui s'armaient pour la croisade, avaient besoin d'argent et s'en procuraient en rendant à certaines villes leur liberté.

L'affranchissement des villes a eu, à tous les égards, une immense portée ; il suffit de faire remarquer que chaque ville qui desserrait ou tranchait les liens du gouvernement féodal devenait plus ou moins, comme on disait en Allemagne « ville immédiate d'empire » et en France, *ville royale*. Il en résultait qu'elle payait au roi des impôts féodaux, civils ou politiques, contribuant ainsi au développement à la fois moral et matériel du pouvoir royal.

Il convient de rappeler, à l'occasion de ces progrès réalisés dans le domaine de la politique, qu'à cette époque, en dehors des chartes et autres titres semblables, il n'existait guère de lois écrites, et celles qui existaient n'étaient pas très claires. La coutume était souveraine et il arrivait fréquemment de voir s'établir et devenir légitimes des institutions qui avaient commencé par être un abus, mais qui s'étaient maintenues assez longtemps pour être consacrées.

Commencement des impôts d'État. — Après les croisades s'ouvre l'époque où l'on tente de sérieux efforts pour créer des impôts proprement dits, efforts qui s'appuyèrent essentiellement sur les situations déjà acquises.

Philippe-Auguste. — Ces efforts eurent pour point de départ la mesure prise en 1214 par Philippe-Auguste de former une armée de mercenaires et de s'affranchir ainsi en partie de la dépendance dans laquelle il se trouvait vis-à-vis de ses vassaux pour le service militaire. Or, pour entretenir une armée, il fallait se procurer de l'argent, et cette nécessité, réunie à d'autres circonstances, pesa pendant des siècles sur l'administration intérieure de la France jusqu'à ce qu'on put introduire un système régulier de finances.

Il n'est pas douteux qu'à l'origine ce besoin d'argent eut un effet salutaire ; il obligea les rois à constituer et ensuite à surveiller une administration financière répondant au but qu'il s'agissait d'atteindre ; il les contraignit à étendre, autant que les circonstances le permettaient, les impôts sur toutes les classes de leurs sujets, tandis qu'ils faisaient des efforts pour réduire le nombre des fiefs ou tout au moins pour limiter la puissance de leurs vassaux.

Louis IX. — Un des successeurs les plus rapprochés de Philippe-Auguste, saint Louis, fit beaucoup pour fortifier le pouvoir royal; il se préoccupa surtout d'arriver à une répartition régulière des impôts par l'établissement de lois justes et prévoyantes. Mais il n'est pas démontré que ses puissants vassaux aient introduit les mêmes réformes dans leurs provinces. Lorsque l'histoire nous rapporte que Louis IX avait pris conseil des grands du royaume, il ne faut pas oublier que son pouvoir direct et incontesté s'étendait déjà à une grande partie de la France. Il est néanmoins plus probable que les États généraux de la France entière ne se réunirent jamais sous son règne et qu'il demandait plutôt l'avis des États particuliers, des seigneurs et du clergé, d'une simple province. Grâce à ce commerce direct, il obtint plus de réformes de la bonne volonté des individus qu'il n'aurait pu en imposer par la force: le moindre avantage qui résultait de cette conduite, c'était d'habituer le pays à des règles fixes qui passaient bientôt à l'état de précédents; il améliora ainsi « la coutume ». Il rendit assurément un service considérable pour l'époque, en faisant frapper la monnaie avec honnêteté et en limitant autant que possible le droit de monnayage usurpé par ses vassaux. Il parvint à faire reconnaître le roi comme grand monnayeur, privilège dont quelques-uns de ses successeurs ne firent pas un aussi bon usage que lui.

Une autre réforme importante qu'il introduisit, ce fut l'établissement de règlements généraux qui mirent une digue à l'accroissement exagéré des biens de mainmorte. D'après ces règlements, l'Église ne pouvait plus acquérir de nouveaux biens fonds sans payer une forte taxe au roi ou aux seigneurs. Tantôt cette taxe s'appelait droit d'amortissement, tantôt droit d'indemnité (1).

Philippe le Bel. — D'après l'opinion adoptée aujourd'hui, ce fut le petit-fils de saint Louis, Philippe le Bel, qui posa les premières bases de l'édifice financier de la France.

A partir de ce moment, on voit disparaître l'obscurité qui régnait sur le vaste ensemble du pouvoir financier des rois de France. Tout le temps que durèrent les longues guerres qu'ils soutinrent contre leurs plus grands vassaux, il est certain qu'ils ne purent songer à percevoir des impôts dans les provinces de leurs puissants adversaires; les pays dépendant directement de la couronne payèrent donc presque seuls des taxes régulières. Quelques vassaux loyaux laissaient bien parfois percevoir et verser des impôts dans le Trésor royal, mais ces revenus ne paraissent pas avoir été bien assurés. Sans doute,

(1) On doit aussi mentionner ici une disposition par laquelle un noble qui avait acheté un bien de paysan frappé de la taille devait, bien qu'il en fût exempt personnellement, acquitter la taxe dont la terre était chargée.

lorsqu'en 1286, Philippe le Bel, à l'âge de 17 ans, monta sur le trône, il y avait des possesseurs de fiefs, même dans les pays du roi, mais chacun d'eux, pris individuellement, n'était pas très puissant. Ils auraient pu le devenir par des alliances et ils opposaient souvent aux volontés du roi une résistance passive qui fut souvent difficile à vaincre. Heureusement des circonstances particulières écartèrent ces éventualités embarrassantes pour l'avenir financier du royaume. Ainsi, le roi ayant à soutenir le lourd fardeau d'une guerre contre le comte de Flandre et ses alliés, il établit, pour couvrir les dépenses, des surtaxes sur les impôts qui, suivant l'exemple de ses prédécesseurs (toujours l'influence des précédents !), étaient étendus aux biens du clergé. Le pape (Boniface VIII) invoquant à son tour, comme précédent, qu'à l'occasion des croisades on lui avait demandé son consentement à la perception de l'impôt, prétendit que l'Église ne devait pas payer d'impôt sans le consentement du Saint-Siège. Il défendit donc au clergé d'acquitter les taxes; de son côté, malgré les menaces d'excommunication lancées contre lui, Philippe interdit aux évêques d'envoyer de l'argent à Rome; en même temps, pour protester contre l'immixtion du pape dans l'exercice de ses droits de souveraineté, il convoqua ses États généraux.

Convocation des États généraux de 1302. — La réunion des trois ordres a fait de l'année 1302 une date mémorable. Un grand nombre d'écrits ont été publiés sur les débats de cette importante assemblée. D'après l'opinion unanime, les États se déclarèrent énergiquement pour l'unité du royaume; le clergé reconnut son obligation à l'impôt pour les biens dont il avait reçu du roi l'investiture; les barons mêmes s'entendirent pour consentir, en faveur de la couronne, des contributions supplémentaires, et les villes les imitèrent. A en croire quelques publicistes, les États généraux n'auraient été convoqués que pour repousser les prétentions du pape et non pour accorder des subsides. Cela n'est pas impossible, si l'on ne s'attache qu'aux motifs officiels de la convocation; mais la pensée d'utiliser les circonstances au profit du Trésor est évidente, car déjà Philippe avait songé à donner une plus grande extension à son pouvoir financier (1).

Dans la suite, Philippe profita de toutes les circonstances qui se présentèrent pour améliorer ses finances; il en résulta des exactions qui furent d'autant plus sensibles qu'elles s'étendirent jusqu'à des

(1) On peut se borner à donner un seul exemple de la façon dont on procédait : les États de Languedoc avaient accordé au roi une contribution (aides), mais ses conseillers avaient inscrit 22,000 livres de plus. Les États ayant réclamé, les 22,000 livres furent rayées, et l'on répondit que l'inscription avait été faite à l'insu du roi. On laissait ainsi, avec intention, dans le doute la question de savoir si le roi avait ou non un droit propre de lever des contributions.

limites qu'on n'avait jamais atteintes. Le mécontentement qui se produisit n'aurait cependant été suivi d'aucune émeute, si Philippe n'avait pas en même temps jeté sur le marché une grande quantité de monnaies dont il avait altéré la valeur. On rapporte sur ces falsifications monétaires des faits incroyables (1).

Toutefois Philippe le Bel soutint le droit du roi d'établir des impôts et de les faire percevoir directement par ses fonctionnaires, au lieu de se servir de l'entremise de ses vassaux. Pendant longtemps, ce droit ne fut admis qu'en ce qui concerne les taxes extraordinaires ; il fut parfois restreint et pendant quelques années on en refusa même l'exercice; seulement Philippe aussi bien que ses successeurs saisirent souvent l'occasion de percevoir les impôts de fait. Avec l'accroissement des moyens matériels, le pouvoir royal grandit, et insensiblement le payement direct des impôts passa à l'état d'usage et enfin d'obligation reconnue.

Ici commence l'une des périodes les plus malheureuses de l'histoire de France ; elle se signale par une guerre permanente tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, accompagnée de défaites fréquentes, par des révoltes et par le brigandage avec leur cortège naturel d'incendies, par le besoin et par la misère. Toutefois ces faits eurent pour conséquence de provoquer de plus fréquentes réunions des États généraux qui durent voter des contributions extraordinaires; ainsi cette période n'a pas médiocrement contribué à fortifier l'habitude du payement de l'impôt, et à inspirer la conviction que les taxes étaient nécessaires.

Charles VII. — Nous n'avons pas à donner dans cette introduction un récit détaillé de l'époque si dramatique qui s'est écoulée entre la mort de Philippe le Bel et le règne de Charles VII, après l'entrée en scène de Jeanne d'Arc (1350-1439). Notre cadre comporte plutôt de montrer parmi les institutions, existant sous Charles VII, celles

(1) Ainsi les employés devaient recevoir une même pièce pour 4 deniers et la donner pour 16. Nous reproduisons ici le récit d'un contemporain, auquel on a de la peine à ajouter foi : « En ce temps était une grosse murmure à Paris, pour le cri devant dit de la monnoie, car tous les gens du palais du Châtelet se faisaient payer en forte monnoie, et le domaine du roi comme impositeur du quatrième et toutes subsides et ne prenoient de gros que pour 4 deniers parisis et le mettaient en toutes choses aux pauvres gens pour 16 deniers parisis (*Journal d'un bourgeois de Paris*, collection Michaud, II, p. 668 ; voy. aussi Michelet, IV, p. 391). » Nous devons faire remarquer ici que les falsifications ne portaient que dans une très faible proportion, comme de Saulcy l'a démontré, sur la diminution de la quantité du métal des monnaies, mais principalement sur la fixation arbitraire de leur valeur, comme si un jour un ordre du cabinet décidait que le mark de l'empire devrait valoir 275 pfenings (par exemple le franc 220 centimes au lieu de 100). Des changements de valeur de cette nature se présentaient fréquemment dans une année. M. Vuitry cite même un cas où dans une journée la même tentative fut faite deux fois.

qui, nées dans cette période d'anarchie, ou provenant du passé, ont été dès lors incorporées plus ou moins régulièrement dans l'organisme de l'État.

Si l'espace ne nous faisait défaut, nous pourrions, sans parler de points moins saillants, donner une analyse des ordonnances royales des années 1436 et 1439 qui furent, en réalité, le résultat de réunions d'États généraux. Mais comme nous sommes parvenus, dans l'histoire financière de la France, au point précis où l'ancien droit féodal est vaincu et où le droit politique moderne commence à régner, nous nous bornerons à donner en quelques traits un tableau d'ensemble des institutions financières de cette époque. On verra ainsi que plus d'une fois l'ancien état de choses est encore mêlé au nouveau; cependant la scission qui s'est produite éclate déjà au grand jour et l'on voit les Conseillers du roi, surtout les jurisconsultes, nourris des doctrines des Pandectes, s'efforcer de faire de nouveaux pas dans la voie déjà ouverte.

Les finances françaises en 1440. — En 1440, le Trésor royal avait deux grandes sources de revenus : 1° revenus des domaines et droits régaliens qui leur étaient assimilés; 2° impôts, taxes et droits. Ces deux sources de revenus sont restées séparées pendant un siècle environ, jusqu'à ce que François Ier les eût réunies.

Les revenus des domaines comprenaient d'abord les fermages et les redevances en nature, telles que chaque propriétaire les tirait de son fonds, et de plus, certaines perceptions dont le roi jouissait en qualité de seigneur féodal, mais qui dans les derniers temps n'ont pas toujours été distinctes des droits régaliens.

Il faut y ajouter, grâce au droit de seigneuriage, la frappe des monnaies, qui rapportait beaucoup, même en l'exerçant honnêtement; puis les nombreux droits de sceau et de timbre, les amendes et les confiscations, les taxes sur les Juifs et les Lombards, les redevances sur les mines, les biens de mainmorte et les bénéfices vacants, les taxes perçues pour autorisation d'exportation et d'importation (qui ne semblent pas avoir eu le caractère de droits de douanes), les droits d'entrée dans les villes, les péages sur les routes et sur les ponts, les droits sur les métiers et autres perceptions du même genre.

La seconde source principale des revenus royaux, la seule qui dorénavant s'offrira à nos études, était formée des impôts proprement dits, reconnus comme contributions dues à l'État et déclarées permanentes. Il est inutile de dire que nous n'y rencontrons guère des formes fiscales nouvelles.

Impôts directs (*taille*). — L'impôt direct porte encore le nom de *taille;* l'ordonnance de 1439 contient deux dispositions importantes,

qui peuvent servir à définir le caractère de cette taxe : la taille n'est plus une contribution extraordinaire, perçue périodiquement, mais un impôt permanent, destiné à satisfaire un besoin permanent de l'État, celui d'entretenir une armée, destinée à garantir la sécurité intérieure du pays.

A la suite des temps d'anarchie qui commencent à peine à disparaître, des bandes nombreuses et sans frein de mercenaires, qui avaient été licenciés, erraient dans le pays ; ils portaient le nom significatif d'*écorcheurs*, qu'ils s'étaient donné eux-mêmes, et qui indique suffisamment la nature de leurs prouesses ; l'action de la force armée était sans cesse réclamée contre eux.

C'est ainsi que la taille cessa d'avoir un caractère féodal. Il était défendu aux barons de la percevoir ; elle fut réservée au roi en sa qualité de souverain ; d'après Philippe de Comines, ce but fut atteint presque complètement après des négociations qui ont duré cinq à six ans, grâce à une entente amiable du roi avec les plus puissants barons, qui ont sans doute dû être indemnisés. Il n'est pas douteux qu'au point de vue politique c'était encore le moyen le plus pratique d'assurer le succès de l'opération, dès qu'on interdisait aux barons, comme c'était en effet le cas, de ne plus percevoir à leur profit de taxe additionnelle à la taille. Il leur restait dans le cens une petite rente foncière, perçue à titre de reconnaissance du droit de propriété du baron ou du seigneur, et que l'on doit distinguer expressément de la taille.

Décime. — En même temps, le clergé fut soumis, sous la dénomination de décime, à l'imposition d'une taxe spéciale sur ses biens.

Impôts indirects (*aides*). — A côté de ces impôts directs, il en existait aussi d'indirects, ayant le même caractère permanent; ils étaient compris sous la désignation générale d'aides. » Les principaux étaient les suivants : 1° droits sur les vins se montant à un huitième du prix d'achat ; 2° droits de consommation sur la vente des comestibles et autres marchandises, qui étaient d'un vingtième du prix (vingtième) ; 3° les droits sur le sel (gabelle) (1). Les conseillers du roi auraient trop volontiers compté cet impôt parmi les revenus des domaines, théorie qu'ils ne purent cependant pas toujours faire accepter.

En faisant cet exposé, nous n'avons pas sans doute touché le point de départ réel, mais ce qu'on peut considérer comme le point

(1) Parmi un grand nombre d'étymologies de ce mot, nous trouvons l'expression « gaffel » par lequel on a désigné un impôt dans l'Allemagne du Sud. V. Wenig, *Dictionnaire de la langue allemande.*

de départ officiel des impôts proprement dit, impôts qui, après avoir traversé diverses phases, se sont trouvés beaucoup plus parfaits qu'on n'aurait pu l'attendre de taxes récemment créées. Ainsi, pour ne citer que l'impôt sur les vins, on distinguait le droit sur la vente en gros et celui sur la vente au détail, et ces taxes avaient une forme qui ressemblait déjà beaucoup à celle qu'elles ont revêtue en dernier lieu.

Modes de perception. — On doit d'ailleurs remarquer que le mode de perception n'était pas le même dans toutes les provinces. Ici les employés du roi percevaient directement; là une province s'engageait à remettre en bloc le montant à forfait de l'impôt, c'est-à-dire qu'elle prenait un abonnement. Un grand nombre de villes se chargeaient de l'assiette, de la répartition et de la perception des impôts par des « répartiteurs élus »; cependant ce système ne dura pas bien longtemps; il cessa, lorsque « les élus » auxquels on avait bien voulu conserver leur titre furent nommés par les fonctionnaires du roi (1).

Il ne rentre pas dans notre cadre d'énumérer ici, l'une après l'autre, les combinaisons financières qui ont eu lieu sous les gouvernements suivants (2). Les plus importantes ont consisté uniquement dans la surélévation de la quotité de l'impôt ou dans des surtaxes extraordinaires, portant différents noms, et occasionnées par des guerres perpétuelles, de plus en plus coûteuses, mais dont quelques-unes ont contribué au développement de la puissance royale. Louis XI employa aussi de l'argent à des créations utiles, comme les postes; bien qu'il ait voulu paraître favoriser les bourgeois et les paysans, en réalité il ne les pressura pas moins que ses prédécesseurs. En affaiblissant la noblesse, il procura à ses successeurs les moyens de s'emparer du pouvoir absolu.

Droit de concéder des impôts au quinzième siècle, François Ier. — Malgré cette politique, le droit de concéder l'impôt n'était pas éteint dans la conscience publique; les États généraux sont encore fréquemment convoqués; mais à partir de ce moment personne ne met plus en doute le pouvoir royal, chacun au contraire s'incline devant lui.

Presque toutes les provinces de France (à l'exception de la Bretagne) étaient représentées dans les assemblées générales des États; il y était tenu des discours courageux; on y développait beaucoup

(1) De là provient le nom de pays d'élection.
(2) On trouve sur ce point des détails très étendus dans Bailly : *Histoire financière de la France* (Paris, 1830), et dans l'ouvrage déjà cité de M. Vuitry, qui indique de nombreuses sources.

d'idées, qui dénotaient plus d'expérience, plus de maturité de jugement qu'on n'aurait pu en attendre à cette époque reculée; cependant on finissait par se soumettre et le gouvernement avait le champ libre pour exécuter ses volontés.

Dans bien des cas, il ne se considérait même plus comme obligé de demander les crédits; il levait simplement autant d'impôts que le peuple pouvait en supporter et souvent au delà. Si les contribuables succombaient sous le fardeau des impôts, il ne fallait pas seulement en rechercher la cause dans l'accroissement des charges de guerre, dans l'augmentation du budget de l'État, grossi désormais des dépenses de la justice, de l'administration et des travaux publics, etc., dans le luxe croissant de la cour qui exigeait des sommes de plus en plus élevées; ce qui pesait bien plus sur les contribuables que ces dépenses publiques devenues régulières, c'étaient les exactions commises aux dépens des bourgeois et des paysans par les fonctionnaires qui y joignaient encore un gaspillage sans exemple.

C'était alors une véritable folie; on ne pensait jamais à l'avenir, et l'on coupait l'arbre pour en recueillir plus aisément les fruits; on en vint enfin aux moyens les plus bizarres pour se procurer de l'argent.

Vénalité des offices. — Parmi les sources auxquelles on recourait, nous devons relever la vénalité des offices, des charges et places, vénalité que François Ier introduisit, ou confirma officiellement, en y donnant plus d'extension. Déjà des ventes d'offices avaient eu lieu, mais ces ventes avaient conservé un caractère privé; on cédait son propre office, qu'on prétendait posséder héréditairement, comme les grandes charges féodales, ou sur lequel on s'arrogeait un droit de propriété en vertu d'autres titres.

Il arrivait fréquemment qu'on cédait des fermes d'impôts et le gouvernement qui avait l'habitude d'affermer les impôts ne pouvait guère refuser son consentement, sans compter que ce consentement, s'il était nécessaire, n'était pas toujours accordé gratuitement.

Lorsque François Ier eut besoin d'argent, ce qui n'était que trop fréquemment le cas, il offrit officiellement non seulement les charges financières de toute sorte, telles que les places de collecteurs d'impôts, de contrôleurs et d'administrateurs des domaines, mais encore les sièges de juges, de greffiers des tribunaux et d'autres encore. Parfois ces fonctions comportaient des traitements; mais le plus souvent les acheteurs étaient rétribués au moyen de surtaxes d'impôts et d'épices.

Le grand attrait que possédaient ces offices, c'étaient les privilèges qui s'y rattachaient : d'abord l'exemption des impôts directs, surtout

de la taille si détestée, et la jouissance des privilèges de la noblesse. Aussi en présence du désir de participer à ces avantages, le nombre des emplois ne pouvait suffire aux demandes ; pour les satisfaire, on créa une quantité d'offices absolument inutiles, nuisibles même, et l'on en arriva à supprimer des charges qui avaient été vendues à vie, à titre héréditaire même, et à les rétablir de nouveau, dans le seul but d'en faire une seconde vente.

Peut-être serait-il juste de mettre en regard de ces errements des institutions plus méritoires créées par François Ier, et de montrer par exemple qu'à partir de cette époque le développement de l'administration intérieure devint l'objet des préoccupations sérieuses du Gouvernement ; on trouva ainsi plus d'un moyen de perception, plus d'un procédé de contrôle, dont nous profitons encore aujourd'hui. Toutefois, à cette époque lointaine, les règlements, faute d'être suffisamment mûris, restaient souvent sur le papier, et ce n'est que peu à peu qu'ils sont entrés dans la pratique pour être appliqués avec une grande habileté. Mais nous devons nous abstenir d'entrer sur ce point dans de trop nombreux détails.

Sous l'impression que les commencements de l'histoire financière de la France présentent trop peu de faits instructifs, nous avons pu laisser dans l'ombre quelques points remarquables du temps de Henri III, de Charles V surnommé le Sage, peut-être de Charles VII, mais certainement de Louis XII, surnommé le *père du peuple*. Ces points auraient sans doute mérité plus d'attention de notre part ; mais nous préférons jeter un coup d'œil sur le règne de Henri IV ou plus exactement sur la gestion de son habile, fidèle et économe ministre Sully.

A toutes les époques, Sully se serait fait remarquer parmi ses concitoyens ; de son temps, c'était une personnalité étonnante, ce n'était pas seulement un homme infatigable au travail, aimant l'ordre et l'économie ; c'était encore un honnête homme ! L'honnêteté pouvait, au moins à la cour et dans l'Administration des finances, passer alors pour une qualité totalement inconnue.

Afin de ne pas être volé impudemment par son ministre des finances, et persuadé que neuf personnes ne s'entendent pas facilement sur le partage d'un bien volé, le roi avait formé un Comité des finances ; les membres s'y entendirent cependant, et le plus clair résultat de cette institution fut que neuf ministres coûtèrent plus qu'un seul. Pour réprimer des malversations dont on ne peut que difficilement se faire une idée aujourd'hui, on avait trouvé un remède d'une très grande énergie : lorsque le roi avait un besoin immédiat d'argent, il menaçait son comité d'instituer une chambre

de justice chargée d'examiner les comptes. Or, à cette époque, les malversations étaient punies de la peine de mort; le danger devenait-il imminent, immédiatement les hommes de finances réunissaient quelques millions pour se libérer; de cette manière on forçait les fonctionnaires infidèles à rendre des sommes souvent considérables, sans compter que les exécutions capitales servaient d'avertissements pour les autres.

A la place d'un pareil contrôle, par trop sommaire, Sully sut introduire, non sans de patients efforts, une tenue de livres exacte et bien ordonnée, et peu à peu les malversations disparurent. C'était déjà un fort beau résultat, mais ce n'était pas encore suffisant. Il fallait introduire un système financier rationnel, alléger des impôts onéreux, rembourser des dettes et mettre un terme aux dilapidations. Sully accomplit un grand nombre d'améliorations réelles, autant que le lui permit du moins la courte durée du règne de Henri IV.

C'était bien malgré lui que le roi s'était décidé à appeler auprès de lui son ami, son ancien compagnon d'armes et coréligionnaire, de Béthune Sully. Il avait cru d'abord qu'il était plus politique de continuer à gouverner avec les fonctionnaires en place et de se borner à n'opérer que les changements les plus nécessaires. Mais ici le plus nécessaire, c'était tout; il fallait nettoyer de véritables écuries d'Augias. Henri IV, agissant alors avec prévoyance, fit de son ami l'unique membre du comité des finances et plus tard son unique surintendant des finances. Un des premiers résultats de l'influence de Sully sur le roi, ce fut la convocation de l'assemblée des notables, léger essai d'une véritable réunion des États. Elle se réunit en 1596, et elle mérite particulièrement d'être mentionnée ici, car elle donna lieu à la présentation d'un état estimatif des dépenses, d'un véritable budget pour l'année 1597. Il était établi dans la forme suivante :

	Livres.
Taille (impôts directs) avec les surtaxes	18,042,000
Gabelle (impôt sur le sel)	3,312,350
Revenus des domaines	459,500
Aides (impôts indirects)	1,095,000
Impôts affermés (grosses fermes, douanes)	480,000
Taxes sur le clergé (décimes)	1,200,000
Impôt sur le bois	150,000
Taxes des charges et des parties casuelles	150,000
Sol pour écu (c'est-à-dire 1 p. 60) comme tantième pour les receveurs	240,000
Impôts nouveaux	4,500,000
Total	29,628,850
A déduire : frais de toute sorte	14,628,850
Revenu net	15,000,000

Assurément on ne doit pas accepter ce tableau sans restriction. Abstraction faite des exagérations importantes qu'il contient tant sur les revenus bruts que sur les revenus nets, il faut encore tenir compte des changements qu'a subis la valeur de la livre. En effet, si, en 1789, il n'y avait qu'une bien faible différence entre la livre et le franc (la livre = 98 centimes), à mesure qu'on monte en arrière, plus la livre est pesante, et moins le marc d'argent produit de livres (1), il faut donc fixer avant tout la valeur de la livre.

Selon Leber (*Essai sur l'appréciation de la fortune privée au moyen âge*, Paris, 1847), sous Henri IV, 28 millions de livres équivalaient à 70 millions de francs. Il faut aussi considérer qu'on achetait à cette époque de plus grandes quantités de marchandises avec une livre d'argent ou d'or, qu'on ne le peut faire à présent, et que la puissance ou valeur relative de l'argent a sensiblement diminué. Mais quelle est la proportion? On la trouve, comme on sait, en établissant le taux des salaires ou le prix des grains et autres produits semblables en argent d'une époque déterminée, puis on compare les chiffres obtenus avec les valeurs et les prix actuels. En procédant ainsi, Leber a calculé que 70 millions à cette époque avaient la même puissance (ou valeur relative) que 175 millions en 1845. Depuis cette dernière date, la puissance de l'argent a encore diminué, et au lieu de 175 millions c'est peut-être 200 que nous devons mettre aujourd'hui.

Si de semblables évaluations ne peuvent donner un résultat absolument mathématique, elles ont cependant l'avantage d'étayer suffisamment notre aperçu général des finances de cette époque. Ajoutons donc quelques renseignements analogues sur les revenus des rois de France des autres périodes.

D'après M. de Wailly (2), les revenus de Louis IX s'élevaient pour les années 1256 et 1257 aux sommes suivantes :

	SOMMES DE L'ÉPOQUE.	VALEUR INTRINSÈQUE.	VALEUR RELATIVE ou puissance.
	livr.	fr.	fr.
Recettes brutes	206,908	3,718,136	18,590,683
Dépenses locales (frais de perception)	72,334	1,299,841	6,499,209
Recettes nettes	134,574	2,418,295	12,091,474
Dépenses de la maison du roi	70,957	1.295.097	6,375,486
Reste	63,617	1,143,198	5,715,988

(1) Sous Henri IV on comptait le marc pour 22 livres; sous Louis XIV, pour 30 livres.
(2) Dans le vol. XXI du *Recueil des historiens de la France*.

Pour Philippe le Bel (mort en 1314), M. Clamageran (d'après Boutaric), vol. I, p. 323 de son *Histoire de l'impôt en France*, trouve en recettes brutes 410,036 livres, soit en valeur intrinsèque ou absolue 5,454,767 francs, et en valeur vénale actuelle (ou puissance) environ 39 millions.

Les revenus de Charles V le Sage (mort en 1380) sont estimés par Bailly, dans son *Histoire financière de la France*, vol. I, p. 155, à 1,600,000 livres. La livre de ce temps vaut 10 fr. 45, ce qui donne 16,720,000 fr. et la valeur relative de cette somme peut être évaluée à 120 millions de francs de monnaie actuelle.

Cent et quelques années plus tard régnait Louis XII qui mourut en 1514, et eut François I[er] pour successeur. Sully, dans ses « Économies royales » (chap. 186), estime qu'au commencement du règne de ce roi fastueux les revenus s'élevaient à 4,867,000 livres. La livre, dans l'intervalle, s'était abaissée à 5 fr. 17, ce qui donnait 25,151,390 fr., qui représenteraient aujourd'hui une valeur de plus de 175 millions.

Nous avons vu précédemment à quelle somme on estimait au commencement du règne de Henri IV les revenus de l'État, bien que depuis François I[er] on eut établi de nouveaux impôts, comme l'insinuation (le droit d'enregistrement d'aujourd'hui) (1), et qu'on eut créé le trafic des offices. Mais la France avait passé par des temps difficiles et, particulièrement sous Henri III, elle dut satisfaire trois sortes de collecteurs d'impôts : le roi, la ligue, et les protestants.

En 1609, un an avant la mort du roi Henri IV, la somme des revenus bruts s'élevait à 31,437,000 livres, environ 78 millions de francs, avec une valeur relative ou puissance en monnaie actuelle de plus de 200 millions (comparez p. 18).

Cet accroissement des revenus ne paraît pas bien important, mais les charges de l'État avaient notablement diminué, ce qui élève sensiblement le produit net des recettes. Ainsi, environ 100 millions de dettes avaient été amortis (il en restait encore 196 millions), de sorte qu'annuellement on économisait 7 millions d'intérêts. Le crédit de l'État en fut raffermi, et lorsque Henri IV mourut, on trouva 42 millions de livres dans le Trésor.

Ces millions n'y restèrent pas longtemps, car bientôt reparut la mauvaise administration d'autrefois, accompagnée des gaspillages les plus frivoles, qui devaient durer pendant les treize années de la minorité de Louis XIII. Mais alors vint le Grand Richelieu, titre sous lequel plus d'un historien désigne le tout-puissant ministre. A notre avis, l'histoire lui a fait un piédestal trop élevé; car, malgré un certain

(1) L'insinuation était, à plusieurs égards, une addition aux droits féodaux de transmission de propriété.

ordre qu'il introduisit dans les finances, il leur porta un coup funeste, en consolidant le droit absolu du roi en matière d'impôts, ce qui fit disparaître les faibles barrières qui s'opposaient encore aux prodigalités de la cour.

Des moyens radicaux furent employés pour mettre de l'ordre dans les finances. Les trésoriers, les intendants et autres receveurs généraux, dont quelques-uns furent condamnés à mort, durent rembourser des sommes considérables; ils furent obligés de tenir une comptabilité exacte : « le régime du bon ménage ». Richelieu eut le bonheur d'être secondé dans l'exécution de ses mesures par un ministre des finances honnête et habile, le marquis d'Effiat. Néanmoins la prolongation des guerres obligea le gouvernement à entrer dans la voie des moyens extraordinaires. Au nombre de ces moyens figurent encore la création des offices, dont le titulaire devait payer à l'État une redevance annuelle, la vente de rentes sur l'État, c'est-à-dire la consolidation des emprunts contractés, et, dans certains cas, la fondation de rentes viagères. En même temps, et à diverses reprises, les impôts ordinaires furent surélevés, et c'est alors qu'apparut pour la première fois l'impôt sur le tabac.

Parmi les impôts directs, les tailles avec leurs surtaxes (*taillons et crues*) s'élevaient à 15,825,000 livres en 1609, à 16,940,000 en 1614; sous le ministère de Richelieu, en 1624, elles rapportaient 19,600,000 livres; en 1632, 23 millions; en 1634, 26 millions et demi, et en 1640, 43,724,000 livres. Sans doute, dans l'intervalle, l'argent avait perdu de sa valeur relative, mais non dans une proportion aussi forte que ne s'étaient accrues les surtaxes. Le sel produisait alors 19,751,000 livres, les boissons donnaient 5,453,000 livres; les droits de douanes et autres taxes avaient aussi augmenté, si bien que pour l'année 1640 Forbonnais pouvait estimer le total des revenus de l'État à 78,910,000 livres.

Après le terrible cardinal ce fut le rusé cardinal qui prit les rênes du gouvernement. Le premier fut sans doute supérieur à l'autre, car Richelieu ne dépensa jamais d'argent que pour la grande politique (1), tandis que Mazarin se borna à le gaspiller ou à le laisser gaspiller, et sur une grande échelle! Leber nous en donne un exemple fort instructif. En 1655, Louis XIV, encore mineur (il n'avait que 16 ans et demi), donna l'ordre au trésorier Jeannie de Castille de payer 6,300,000 livres à des personnes qu'il ne devait ni voir ni connaître,

(1) Nous faisons allusion ici à la guerre de Trente ans, ou mieux à la lutte contre les protestants en France, en même temps qu'à l'appui qui leur était donné en Allemagne, politique qui, comme on le sait, était exclusivement motivée par le désir d'affaiblir la maison de Habsbourg.

et naturellement sans que le but de la dépense fût indiqué. En même temps, il ne devait être donné aucune quittance; mais, pour mettre le trésorier à couvert, dix personnages importants devaient, pour tenir lieu de quittance, attester que l'argent avait été payé (1). Or, la valeur relative de cette somme est estimée par Leber, en 1845, à 23,326,841 francs!

Sous un pareil souverain et avec un ministre comme Mazarin, on ne peut s'étonner qu'à la majorité de Louis XIV les trésoriers, les receveurs généraux et les fermiers d'impôts aient pu présenter des titres de créances contre l'État s'élevant à 409 millions de livres (1,500 millions de francs, en valeur actuelle) et que 29 millions de livres d'impôts fussent déjà perçus d'avance.

On peut se demander si ces titres de créances étaient bien établis. Colbert ne le croyait pas; en effet, à peine fut-il nommé contrôleur général par le jeune roi, qui dans un moment de présomption avait voulu être son propre ministre des finances, que le célèbre ministre prit sa tâche tout à fait à cœur; il institua une Chambre des comptes qu'il chargea de réviser toutes les dépenses. La situation était, s'il est possible, pire encore qu'à l'arrivée de Sully au pouvoir. Les finances étaient dirigées par des hommes dépourvus de tout savoir et de toute conscience, qui accumulaient, d'une façon inouïe, impôts sur impôts, jusqu'à ce que la source des revenus se trouvât tarie. On recourait à des expédients de toute nature; on vendait des domaines que la loi avait déclarés inaliénables, on affermait des impôts productifs pour un prix dérisoire; on chargeait l'État de rentes, on créait des offices complètement inutiles, sans compter d'autres mesures semblables. Les hommes qui étaient à la tête des finances, ainsi que les fonctionnaires et les fermiers qui les secondaient, étaient d'une improbité devenue proverbiale. La révision fit rentrer des centaines de millions et de sages institutions préparèrent un meilleur avenir : chaque collecteur d'impôts dut tenir une comptabilité, l'hérédité des places fut supprimée, les fonctionnaires durent de nouveau fournir des cautionnements, et le roi se réserva des droits d'hypothèque sur les biens de ses agents des finances. Beaucoup de règlements rendus à cette époque sont encore en vigueur aujourd'hui, bien que sous une forme peut-être un peu modifiée, et s'il y avait eu plusieurs Colbert, surtout si Louis XIV avait persévéré dans ses bonnes intentions, bien des temps malheureux eussent été épargnés au pays comme à la maison royale.

Malgré l'ingratitude que Colbert recueillit chez ses contemporains,

(1) Leber a eu cette attestation entre les mains.

ingratitude dont la postérité a bien dédommagé sa mémoire, il a produit, au milieu des circonstances les plus difficiles, des choses étonnantes; car il est parvenu, sous un Louis XIV, à maintenir pendant longtemps l'équilibre entre les recettes et les dépenses; il a pu arriver, grâce à une administration rationnelle et honnête, aux résultats que nous donnons ci-dessous d'après Forbonnais et le « Compte de Mallet » (1).

ADMINISTRATION DE COLBERT 1661-1683.	RECETTES BRUTES.	FRAIS (traitements, rentes, etc.)	RECETTES NETTES.	DÉPENSES ORDINAIRES de l'État.
	Livres.	Livres.	Livres.	Livres.
En 1661	84.200,000	52,400,000	31,800,000	60,000,000
En 1683	112,000,000	23.200,000	80,800,000	95,000,000
	Malgré une réduction de 4,000,000 sur la taille.			
Accroissement du montant des impôts	27,800,000	—	—	—
Accroissement des revenus nets	—	—	57,000,000	—
Diminution des frais	—	29,200,000	—	—
Accroissement des dépenses	—	—	—	35,000,000

Il est certain que ce sont là des résultats brillants (2), dont l'éclat est encore rehaussé par la comparaison avec le régime qui a suivi le sien, car après Colbert on retomba bientôt dans les dilapidations. Nous nous arrêtons pour ne pas multiplier les répétitions.

Passons sur la régence du duc d'Orléans, tuteur de Louis XV mineur, sur le gouvernement de ce dernier et de son malheureux fils Louis XVI, que ni Turgot ni Necker ne purent sauver.

La Révolution éclata et emporta dans des flots de sang les institutions anciennes avec les nouvelles, afin, comme elle se l'imaginait, de reconstruire l'édifice sur de nouvelles bases. Elle reconstruisit, sans doute, mais plus lentement qu'elle ne l'avait cru, et souvent elle dut rechercher ses meilleurs matériaux dans les ruines de l'ancien régime. Souvent on donna à une chose ancienne un nom nouveau, parfois on en modernisa la forme. Toutefois la plupart

(1) Forbonnais et Mallet n'étant pas toujours d'accord, nous nous appuyons sur les commentaires de Bailly.

(2) Leber multiplie les sommes par 3 2/3; pour obtenir la valeur relative d'aujourd'hui, nous pouvons hardiment les quadrupler. — Pour les actes de Colbert, nous renvoyons au volumineux *Recueil de documents* de Pierre Clément, ainsi qu'au livre plus succinct, mais bien nourri de faits, de Joubleau, *Études sur Colbert*.

des abus restèrent enfouis dans les décombres, car ils n'auraient pu s'adapter à l'organisation nouvelle.

Ce qui distingue, en matière de finances, les institutions modernes des anciennes, c'est la comptabilité exacte, rigoureuse, se contrôlant elle-même, une surveillance étroite, répétée, basée sur une hiérarchie bien agencée, et surtout le sentiment du devoir qui pénètre le corps tout entier des fonctionnaires des finances. De cette façon, si une brebis galeuse venait à se glisser dans le troupeau, l'organisme fiscal, si bien ordonné, ne tarderait pas à révéler sa présence et à la faire éliminer. Toute infraction à la probité étant rapidement découverte et punie, l'État est ainsi presque absolument à l'abri de toute perte.

Les abus ont disparu, mais les combinaisons financières, et particulièrement le système d'impôt, sont au fond restés les mêmes. Ce système a sans doute été foncièrement épuré, mais il nous montre encore les mêmes sources de revenus qu'autrefois, car elles ne peuvent se composer que d'impôts directs ou indirects, ainsi que de taxes de diverses natures. La véritable différence entre le passé et le présent réside dans les proportions établies entre les diverses catégories d'impôts, dans le rapport entre les charges et la force contributive des citoyens, dans une répartition plus équitable des impôts, dans une forme de perception plus convenable et dans d'autres qualités accessoires qui concordent avec l'état général de la législation ou avec les mœurs et les usages du siècle. Les mœurs exerçaient sans doute une certaine influence sur les anciens budgets de la France, mais l'arbitraire était plus puissant que de notre temps, où l'on se soumet plutôt à la logique et aux règles systématiques.

Avant 1789, ce sont les événements qui ont créé les institutions; aussi est-ce à l'histoire qu'il faut demander l'explication des différences qu'on constate dans le traitement fiscal des diverses provinces. Mais comme cette année 89 est le point de départ d'un nouvel état de choses, nous ne terminerons pas cette introduction sans jeter un coup d'œil sur les finances françaises dans les dernières années avant la Révolution. Ce ne sont pas les matériaux qui nous manquent. Necker et plusieurs de ses contemporains ont fait des travaux approfondis sur la question; il reste de ce temps, non-seulement des états d'évaluation, ce qu'on nomme aujourd'hui des budgets et même projets de budgets, mais encore des « états au vrai » ou des comptes de dépenses effectuées. Nous allons essayer de résumer ces sources en adoptant de préférence, lorsqu'un commentaire nous paraîtra nécessaire, les vues exposées par Bailly dans son *Histoire financière*.

État des finances en 1786. — Le tableau suivant se rapporte principalement à l'année 1786 :

Impôts et charges de toute sorte :

	PERÇUS pour les caisses de l'État (pour le roi).	PERÇUS pour les provinces RECETTES LOCALES. Ce sont principalement des surtaxes.	PERÇUS pour des particuliers, des corporations et des communes.	TOTAL.
	Livres.	Livres.	Livres.	Livres.
1° Impôts de répartition perçus pour le roi dans les 24 généralités	175,269,000	—	7,600,000	182,869,000
2° Taxes sur les traitements et les rentes	14,891,000	—	—	14,891,000
3° Surtaxes (impôts additionnels) pour dépenses locales dans les 24 généralités	—	15,078,000	—	15,078,000
4° Impôts perçus dans les autres provinces	30,485,000	26,370,000	4,890,000	61,745,000
5° Impôts et droits variés en régie, abonnés ou affermés	308,109,000	—	7,405,000	315,514,000
6° Taxes basées sur des privilèges et sur des coutumes	29,418,000	—	260,500,000	289,918,000
Ensemble	558,172,000	41,448,000	280,395,000	880,015,000

C'est avec intention que nous avons conservé à ce petit tableau sa forme ancienne, mais presque incompréhensible dans sa brièveté; aussi allons-nous donner quelques explications avant de reproduire les chiffres de ce tableau dans la forme moderne.

Nous suivrons, pour nos explications, l'ordre des numéros au tableau ci-dessus.

1° On doit se rappeler que malgré tous les efforts des gouvernements, on ne parvint pas, avant 1789, à établir en France l'unité dans la législation financière. Les différences étaient très nombreuses; pour abréger, nous ne distinguerons que deux groupes principaux, d'abord les vingt-quatre généralités, c'est-à-dire les circonscriptions où le conseil d'État fixait directement le montant de l'impôt, c'était le brevet général, et celles des grandes provinces, comme la Bourgogne, la Bretagne, la Provence, le Languedoc où l'impôt était établi par l'intermédiaire des États. Sous le n° 1, il n'est question que des territoires directement imposés, et compris dans le brevet général; vingt de ces circonscriptions s'appelaient géné-

ralités d'élection et les quatre dernières, provinces cédées ou conquises.

Les impôts qui relèvent de cet article sont les suivants : la taille, c'est-à-dire la taille réelle, qui a quelque ressemblance avec l'impôt sur la propriété bâtie ou non, et la taille personnelle, que l'on doit considérer, de même que la capitation, comme un impôt sur le revenu. La capitation ou l'impôt par tête apparut en 1695, et fut étendue à tous les Français, y compris les princes, et comme cet impôt avait été calculé d'après les facultés des contribuables, il avait le caractère d'un véritable impôt sur le revenu. Venaient ensuite les vingtièmes (ou droit de 5 p. 100). Nous devons distinguer ici les droits de vingtième (taxe sur le vin qui en sa qualité de contribution indirecte ne rentre pas dans ce numéro) des impositions des vingtièmes, véritable impôt général sur le revenu, payé même par la noblesse. Sous le titre de don gratuit, le clergé devait acquitter une taxe spéciale, qui s'élevait à 3,600,000 livres, et de plus les « rentes » se montant à environ 7,000,000 de livres. Les impôts avaient des subdivisions que nous passerons sous silence. Faisons remarquer ici que les 7,600,000 livres qui figurent à la première ligne de la troisième colonne représentent les prélèvements proportionnels des collecteurs d'impôts.

2° Les taxes sur les traitements et les pensions formaient également une sorte d'impôt sur les revenus, qui était retenu, lors du paiement, par les caisses de l'État.

3° Les impôts mentionnés ici sont principalement des surtaxes qui diffèrent suivant le pays pour les besoins duquel elles sont perçues. Nous trouvons dans le détail de ces sommes 600,000 livres pour le nettoyage et l'éclairage de Paris, taxe qui à l'origine s'appelait « imposition des boues et lanternes » et qui frappait les propriétaires de maisons.

4° Ces taxes se rapportaient aux provinces qui n'étaient pas comprises dans le brevet général (Bourgogne, Bretagne, etc.). Celles-ci faisaient généralement percevoir les impôts par leurs collecteurs particuliers et s'acquittaient au moyen d'abonnements envers le Trésor de l'État; une partie des perceptions était employée à des besoins locaux. Ces impôts étaient le plus souvent directs et figuraient principalement sous le nom de taille, capitation, vingtième; quant aux impôts indirects qui s'ajoutent aux précédents, ils s'élevaient tout au plus au dixième de la somme totale.

5° Dans cet article sont réunis les impôts indirects et les revenus des domaines. Sous ce dernier titre on percevait environ 47 millions; cependant, il faut distinguer entre le domaine corporel (domaine

réel), c'est-à-dire les fermages, les droits féodaux se montant à 15 millions, et le domaine contrôlé, les taxes qui s'appelaient alors insinuation et qui sont parvenues jusqu'à nous sous le nom de « droits d'enregistrement et de greffe ». En outre de ces 47 millions, il faut mentionner les droits sur les hypothèques, évalués à 5 millions.

Parmi les impôts indirects proprement dits, nous trouvons : 1° la régie générale des aides, c'est-à-dire l'impôt sur les vins (environ 50 millions) perçu d'après une méthode tout à fait semblable à celle d'aujourd'hui et directement par les agents de l'État ; 2° les fermes générales unies, qui, ainsi que leur nom l'indique, comprenaient les impôts affermés. Ces fameuses fermes générales, dont les titulaires trouvèrent pour la plupart une fin sanglante au temps de la Révolution, embrassaient principalement les impôts sur le sel, savoir : 1° les grandes gabelles ; 2° les petites gabelles ; 3° les gabelles des provinces méridionales, Dauphiné, Provence et Languedoc (1) ; le monopole du tabac, qui fut introduit pour la première fois en 1674 ; les entrées dans Paris et les droits de douanes intérieurs et extérieurs. Les droits intérieurs de douanes (qui ne sont pas inconnus dans l'histoire financière d'autres pays) étaient des taxes de transit d'une province à l'autre, institution détestée, et vouée, à l'époque dont nous parlons, à une fin prochaine. On possède sur le montant de cette catégorie d'impôts diverses données, variant entre 174 millions et 167,770,000 livres, chiffres que nous reproduisons d'après Bailly. Nous devons faire remarquer en passant que, si l'on rencontre fréquemment des chiffres différents chez les écrivains financiers du dix-huitième siècle, même chez les mieux renseignés, il faut en rechercher la raison dans le fait que les uns comptaient d'après les évaluations, et les autres d'après les comptes, et principalement peut-être parce que chacun réunissait des subdivisions différentes, ou aussi, que tantôt l'on citait les produits bruts, tantôt les produits nets. On doit se contenter, pour cette époque, de chiffres approximativement exacts.

La poste rapportait en recettes brutes 14,761,000 livres et en recette nette 11,144,000 livres ; nous avons compris ce dernier chiffre dans notre tableau. Le droit de distribution, qui se montait à 1 sou par lettre, et qui, d'après le nombre des lettres qui s'élevait probablement alors à 30 millions, s'élevait à 1,500,000 livres, doit être laissé de côté, car cette somme était payée aux facteurs et ne figurait pas dans les comptes de l'État. Les messageries rappor-

(1) On peut voir par là quelle quantité de subdivisions se trouvaient comprises dans chaque article. Dans le courant de ce travail, nous reviendrons fréquemment sur la nature et la forme de ces taxes.

taient à l'État 1,100,000 livres et les fiacres ou carrosses de place pareille somme.

La loterie produisait un bénéfice net de 10,255,000 livres; les mises des joueurs s'élevaient à 44,509,000 livres. Nous passons quelques taxes plus petites.

6° Cet article embrasse d'abord les impositions directes et indirectes des communes, que Necker estime à 27 millions, évaluation qui n'est certes pas exagérée; les revenus des caisses des corporations peuvent être portés à 4,500,000 livres; les corvées sont évaluées à 20 millions, les lods et rentes à 37,800,000 livres, sur lesquels 3 millions revenaient au roi. Enfin les épices rapportaient au moins 29 millions.

Passons encore quelques autres articles qui ne valent pas la peine d'être mentionnés, mais tâchons de faire le relevé des revenus du clergé. L'estimation en a été souvent essayée, et dès le dix-huitième siècle; nous citerons par exemple celle de M. Charles Jourdain, qui dans le *Budget des cultes en France* (Paris, 1859) a soumis ce sujet à un examen approfondi; nous ne pouvons cependant puiser à une source plus autorisée, pour estimer le montant des dîmes, qu'au rapport officiel du comité des dîmes de 1790, où elles étaient évaluées à 133,884,000 livres. Il faut encore ajouter les revenus spéciaux des évêchés s'élevant à 2,800,000 livres, les revenus accessoires des églises, à 10 millions et demi, enfin les 3 millions et demi expédiés chaque année à Rome.

Les détails dans lesquels nous sommes entrés suffisent pour faire comprendre le petit tableau qui précède. Si maintenant nous faisons abstraction des taxes spéciales et locales indiquées sur ce tableau, (v. plus haut p. 25), et si nous ne considérons que les 558 millions qui entrent dans le Trésor de l'État, nous pouvons qualifier les 175 millions 2, et les 14 millions 8, ensemble 190 millions, comme impôts directs, et les 30 millions 4, plus 308 millions 1 et 29 millions 4, ensemble 369 millions comme impôts indirects. En conséquence les premiers sont aux derniers comme 190 est à 369 ou 34 à 66 p. 100, rapport qui, comme nous le verrons plus tard, est fort éloigné de la proportion actuelle. Si nous étendions notre comparaison à la somme totale de 880 millions, en passant sur toutes les difficultés de détails et en comptant les dîmes et la plus grande partie des taxes locales parmi les impôts directs, nous arriverions à une proportion semblable.

Charges de l'État en 1780 *et* 1880. — La comparaison des charges de l'année 1780 avec celles de 1880 présente des difficultés, parce qu'il n'existe plus de dîmes (à leur place 50 et quelques millions ins-

crits au budget en faveur du clergé), qu'il n'y a plus aucune taxe féodale, tandis qu'on remarque plus d'une contribution nouvelle, inconnue il y a cent ans. Mais les charges publiques, il faudra toujours que quelqu'un les supporte. D'un autre côté, on sait que 100 livres de plomb ne pèsent pas plus que 100 livres [de plumes, et il importe peu que ce soit l'épaule droite ou l'épaule gauche sur laquelle le fardeau pèse le plus; la question est seulement de savoir jusqu'à quel point celui qui est chargé du fardeau est en état d'en supporter le poids. Si nous estimons les 880 millions de l'année 1786, comme l'équivalent de 1,600 millions de monnaie actuelle, et si nous considérons que la France d'aujourd'hui doit fournir en réalité le double de cette dernière somme, on peut, au premier abord, se figurer qu'avec l'augmentation des chiffres, le fardeau s'est accru aussi. Mais si l'on regarde les choses de plus près, on arrive à une opinion toute contraire. Car le riche paie plus aisément de grosses sommes que le pauvre de petites: tout est relatif. A la fin du dix-huitième siècle, la France était pauvre; dans l'intervalle, elle est devenue riche, très riche, et elle supporte les charges de l'impôt, non seulement avec facilité, mais on peut dire allègrement. Aujourd'hui les impôts sont assis sur de meilleurs principes; l'honnêteté, l'exactitude et l'ordre règnent dans l'Administration; aucun pays n'a plus de crédit que la France, et si elle persévère dans une politique prudente et pacifique, ses Finances continueront à être excellentes. Les décrire dans leur forme actuelle, telle est à présent notre tâche.

LIVRE PREMIER

LÉGISLATION ET ADMINISTRATION DES FINANCES DE LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

A. — PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS

La législation et l'administration des finances de la France se sont développées peu à peu jusqu'à ce qu'elles soient parvenues à leur état actuel, en empruntant deux voies différentes, celle des ordonnances et celle des dispositions législatives. Les changements si fréquents survenus depuis 1789 dans la forme des gouvernements ont eu moins d'influence qu'on ne pourrait le croire sur le développement de l'administration financière ; seul, le pouvoir des parlements a subi des restrictions plus ou moins grandes, circonstance dont on ne peut nier l'importance, mais qui n'a eu de portée sérieuse qu'au point de vue politique, tandis que son action a été relativement faible au point de vue administratif ou économique.

C'est que tous les gouvernements qui se sont succédé depuis lors ont reconnu la nécessité de maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses ; leur attention s'est portée à la fois sur l'établissement et la répartition des impôts d'après des règles précises et rationnelles, et sur la fidélité avec laquelle les agents des finances doivent rendre compte des deniers de l'État qui leur sont confiés. On apprécia donc de plus en plus l'avantage de posséder une administration financière, non seulement honnête, mais encore claire et facile à contrôler dans tous ses détails ; et ici, il n'est pas douteux qu'il y ait lieu de tenir compte de l'influence que les luttes qui se sont élevées entre gouvernements et parlements ont exercée sur l'étendue du droit de contrôle dans les questions de finances et d'administration. Néanmoins on en est bien plus redevable sous ce rapport au

développement naturel de l'administration, et à l'expérience des fonctionnaires qu'à la politique. Le volumineux ouvrage du marquis d'Audiffret, *Système financier de la France*, nous donne des renseignements sur la marche de ce développement. Nous ne nous proposons, il est vrai, d'exposer que le système actuel des finances de la France, mais sans nous borner à faire connaître les faits, nous nous réservons de les examiner de près et de les apprécier, en nous permettant la critique qui pourrait nous paraître nécessaire.

L'obligation du gouvernement de présenter chaque année un projet de budget est formellement exprimée dans l'art. 162 de la constitution du 5 fructidor an III; quant au mot budget, il ne paraît pour la première fois que sous le Consulat, il n'est désigné dans l'article précité que sous les expressions: l'aperçu des dépenses, la situation des finances, etc.

Mais une fois que le projet de budget eut été introduit, la présentation n'en fut plus abandonnée, même à des époques où les délibérations des parlements n'étaient qu'une simple formalité. Néanmoins le projet de budget ne présenta pas de prime abord la perfection dont il jouit plus tard. Au bout d'un certain temps, il fut décidé qu'il contiendrait tout ce qui était de nature à éclairer la matière, et que les impôts concédés même pour plusieurs années, ainsi que les recettes brutes et nettes, figureraient dans chaque nouvel état présenté aux parlements.

Les plus grandes différences entre l'époque actuelle et celles qui l'ont précédée se rapportent à la spécification des crédits, c'est-à-dire aux dépenses qui ont besoin d'être approuvées. A l'origine, chaque ministre devait indiquer, en bloc, les sommes dont il avait besoin, et il pouvait en disposer à son gré dans les limites qui lui étaient tracées. Mais bientôt les Chambres, éclairées par les abus, exigèrent que les crédits accordés ne fussent employés que pour les titres indiqués, et ne pussent être soustraits à la destination que l'état des dépenses leur attribuait. Le principe fut reconnu, partiellement du moins, sous la Restauration (Loi du 17 mars 1827 et Ordonnance royale du 1er septembre 1827). Chaque vote de la Chambre sur l'état des dépenses ne portait que sur de grandes sections, la division arrêtée par titres et par chapitres ne date que du 29 janvier 1831.

Dès lors, un chapitre ne dut contenir que des dépenses de même nature, et il ne put y avoir de virements d'un chapitre à un autre.

Chaque chapitre était à son tour, comme aujourd'hui, divisé en plusieurs articles, mais l'excédent d'un article pouvait passer à un autre article.

En 1852 ces règles furent en grande partie supprimées, mais après la chute de Napoléon III, la loi du 16 septembre 1871 les rétablit sans qu'elles eussent désormais à craindre d'être contestées.

Cependant il se présente encore un fait qui pouvait annuler l'économie tout entière du budget, ou du moins entraver l'application des règles en vigueur : on sait que le budget doit être présenté à la Chambre avant le commencement de l'exercice, c'est-à-dire de l'année financière; mais on ne saurait dès lors prévoir toutes les circonstances : des événements peuvent survenir, qui exigent l'action immédiate et effective du gouvernement; ainsi les dévastations d'une inondation viennent à détruire les propriétés de nombreuses populations, une disette sévit dans des contrées étendues; alors d'importants secours pécuniaires sont immédiatement nécessaires, et il est impossible de se soustraire à la nécessité d'ouvrir des crédits extraordinaires. Voici un autre exemple puisé dans la pratique : le budget a fixé pour l'approvisionnement de fourrages des chevaux de l'armée une somme de 5 millions; survient une sécheresse, qui dure tout le printemps et l'été, le prix du foin s'élève alors de 20 p. 100 et davantage, un supplément de 1 million devient ainsi nécessaire pour pourvoir à l'alimentation des chevaux de l'armée. Comme on ne peut pas les faire attendre jusqu'après l'accomplissement des formalités parlementaires, il faut ouvrir un crédit supplémentaire au profit du titre dont il s'agit.

Le droit d'accorder ces crédits appartint d'abord uniquement au chef de l'État, mais bientôt les Chambres trouvèrent que ce droit entraînait des abus et que leur pouvoir en subissait des restrictions. Sans doute, l'exercice de ce droit était soumis à leur ratification subséquente, mais la nécessité de cette approbation n'avait pas une grande influence pratique, surtout si, comme cela se présentait sous la Restauration, elle pouvait n'être exigée pour les dépenses extrabudgétaires, que lors du dépôt du compte définitif.

Une loi du 24 avril 1833 décida que cette approbation subséquente devait être demandée à la plus prochaine session des Chambres.

Des dispositions ultérieures cherchèrent en vain à rendre plus difficile l'ouverture de semblables crédits (1). En dépit de toutes les mesures prises, les articles des comptes qui s'y rapportaient s'élevèrent chaque année à des sommes plus considérables.

Survient le gouvernement de 1852, et le 25 décembre de cette même année, un sénatus-consulte rétablit le droit de virements,

(1) C'est ainsi que la loi du 15 mai 1850 dispose qu'aucun crédit ne pourra être ouvert, sans que la loi indique en même temps les ressources sur lesquelles la dépense devra être imputée.

prétendant rendre plus rares ainsi les crédits extraordinaires, car on pourrait appliquer l'excédent des titres trop largement dotés à l'insuffisance des crédits d'un autre titre, ou employer les excédents à couvrir les déficits qui se produiraient d'un autre côté. On ne tarda pas à éprouver de profondes déceptions, les crédits extra-budgétaires s'élevant chaque année à 100 millions de francs environ.

De nos jours encore la législation administrative laisse la porte ouverte aux crédits extraordinaires.

Depuis 1871, le législateur s'est occupé à diverses reprises de la question, et la loi du 14 décembre 1879 a codifié les principes à suivre en pareille matière. Il est dit dans l'article premier :

« Il ne pourra être ouvert de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi. »

L'article 4 prévoit le cas où des dépenses imprévues deviendraient nécessaires pendant la prorogation des Chambres, et le gouvernement est autorisé à ouvrir *provisoirement* des crédits extraordinaires, mais après délibération en conseil des ministres et avis du Conseil d'État.

Le ministre des finances doit ensuite soumettre ces crédits à la sanction des Chambres, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion, et indiquer en même temps les voies et moyens qui sont affectés aux crédits demandés. Nous ajouterons en passant qu'il existe dans l'espèce une formule habituelle, fort commode, ainsi conçue : « Les dépenses seront couvertes par les fonds généraux du budget. »

La loi de 1879 a formulé de nouveau ce qui se pratiquait depuis 1871, c'est-à-dire que ces crédits *extraordinaires* ne devaient être ouverts que pour des services énumérés dans la nomenclature annexée à la loi de finances. Cette nomenclature est si longue et si variée qu'il n'y aurait aucun intérêt à la reproduire ici, sauf pour un seul point; il y est dit formellement qu'aucun crédit ne pourra être ouvert pour la création de nouveaux services (1). Nous n'avons pas à suivre ici le budget dans la filière par laquelle il passe dans les Chambres. Bornons-nous à rappeler que la Constitution du 24 février 1875 dispose que les lois de finances (et non plus les lois relatives à des impôts, comme on disait autrefois) doivent d'abord être présentées à la Chambre des députés.

Ce qui lui est soumis, c'est le « projet de budget », qui, après le vote, devient « le budget (2) ». Le budget se rapporte exclusivement

(1) Une disposition semblable, en vigueur en Prusse et dans l'empire allemand, porte : Toutes les dépenses extra-budgétaires peuvent être autorisées, sauf pour la création de nouveaux services.

(2) En Italie, on distingue le budget provisoire et le budget définitif.

à l'exercice qui se confond avec l'année civile (de janvier à décembre) et n'est valable que pour cette période. Après l'expiration de l'exercice, il reste encore un délai de sept mois pour terminer les opérations commencées; si une fourniture a été faite en 1881, la personne qui en a été chargée peut encore obtenir un mandat de payement jusqu'au 31 juillet 1882, et retirer son argent jusqu'au 31 août; puis l'exercice est clos (ordonnance royale du 22 septembre 1822) et les créances provenant de l'année précédente et non payées au 31 août doivent être imputées sur les fonds de l'exercice courant. Sans doute, des excédents de l'exercice expiré permettront souvent de couvrir ces dépenses, mais la décharge définitive de cette irrégularité ne peut être donnée par le ministre; elle ne peut l'être que par les Chambres, qui ajoutent au nouveau budget un chapitre concernant « les dépenses d'exercices clos ».

Chaque année le ministre des finances dépose sur le bureau de la Chambre un *compte général* des recettes et des dépenses; il présente en même temps un tableau relatif aux payements à faire après la clôture de l'exercice ainsi qu'aux excédents de crédits. En passant au règlement définitif, la Chambre décide si les excédents doivent être appliqués aux payements qui restent à effectuer; elle reconnaît implicitement que le ministre a employé, conformément à la loi, les crédits qui ont été mis à sa disposition, elle approuve ainsi les crédits extra-budgétaires.

Avec le règlement définitif, l'exercice est définitivement clos (exercice périmé), et si, pour une raison quelconque, il reste encore un article en retard à payer, le payement ne peut plus en être ordonnancé qu'en vertu d'une loi et dans la forme d'un crédit extraordinaire. Le but de ces dispositions est de rendre aussi effective que possible la clôture annuelle de l'exercice.

B. — RÈGLES ADMINISTRATIVES.

Il est souvent difficile de déterminer le point où cesse le domaine du législateur et où commence celui de l'administration: nous croyons devoir considérer comme règlements administratifs les dispositions qui ont été rendues par voie d'ordonnance.

L'objet principal de notre étude ici, comme à tant d'autres endroits, c'est la manière de garantir la fortune de l'État, c'est le mode de contrôle qui doit prouver s'il a été fait un emploi consciencieux des deniers publics. Cette question se présente sous des aspects multiples; mais le point important, ce sont les mesures destinées à prévenir tout délit, autant du moins qu'on peut y parvenir par l'établis-

sement de règlements généraux. On doit faire rentrer dans ces mesures la tenue des livres et la comptabilité, l'organisation des agents des finances dont nous parlerons plus loin, et surtout la séparation rigoureuse entre la prescription ou l'ordonnancement et le payement des dépenses. La première de ces opérations est réalisée par l'ordonnateur, la seconde par le comptable, et cette division de fonctions empêche beaucoup d'abus.

Le comptable, littéralement celui qui est tenu de rendre compte, ne peut débourser un denier sans qu'on lui présente un mandat régulier de payement délivré par l'ordonnateur. Cette pièce, du moment qu'elle est conforme aux règlements, le met complètement à couvert. S'il se présente quelque irrégularité, un léger vice de forme, les choses se passent très simplement. Le comptable, qu'il s'appelle receveur ou trésorier, refuse-t-il de faire honneur à la signature, le créancier fait rectifier le mandat, et il est ensuite procédé au payement qui a été simplement ajourné. Mais si l'irrégularité consiste dans une infraction capitale à la loi, comme lorsque l'ordonnateur a émis un mandat pour lequel aucun crédit ne lui a été ouvert, que va-t-il se passer? Le comptable commencera par refuser le payement, mais s'il reçoit un ordre péremptoire (une réquisition), il peut, s'il en a le temps, en référer au ministre des finances; mais s'il y a urgence, il doit effectuer le payement.

Le comptable ne doit pas pouvoir arrêter l'exécution des mesures d'intérêt général; elles doivent être exécutées à tout prix; une faute est-elle commise, le ministre en prend la responsabilité, et la justifie lorsque le moment en est arrivé; quant au comptable, il est couvert par la réquisition. Il en résulte qu'il n'a qu'un véto suspensif, qui empêche les abus sans qu'il puisse arrêter le mouvement du mécanisme de l'État (1).

Il est interdit à l'ordonnateur de s'occuper d'une manière directe des affaires de caisse. S'il percevait, même avec les intentions les meilleures et les plus honnêtes, l'argent de l'État ou des communes, en un mot, des deniers publics, il deviendrait *ipso facto* comptable et il en serait responsable sur sa fortune privée, vis-à-vis de l'État ou des communes. Mais de pareilles infractions sont rares, et ne se présentent dans la pratique que chez quelques maires de petites communes. Le maire est en effet ordonnateur-né des dépenses des communes, le préfet de celles des départements, et le ministre de celles de l'État.

En dehors des fonctionnaires que nous venons de désigner, il y en

(1) Des règlements analogues, en vigueur en Prusse, sont exposés à la fin du quatrième chapitre.

a encore quelques autres qui possèdent le droit d'ordonnancer les dépenses, par exemple, le directeur de la caisse des dépôts et consignations, le grand chancelier de la Légion d'honneur, etc.; nous en parlerons en son lieu et place.

Dans un grand nombre de cas, le droit de prescrire des dépenses ou de signer des mandats est délégué par le ministre; il y a alors un ordonnateur délégué, et si la fonction est permanente, il est désigné également un sous-ordonnateur.

Le préfet est l'ordonnateur naturel des dépenses des départements, mais pour les dépenses de l'État, il a besoin d'une délégation spéciale pour chaque cas. Les directeurs de travaux d'intérêt public peuvent également être délégués pour l'ordonnancement.

La distinction entre l'ordonnancement et le paiement concorde avec la disposition qui attribue aux agents seuls des finances la perception des recettes. Le ministre des finances centralise l'ensemble des recettes, ce qui est le meilleur moyen de rendre effectives la surveillance et le contrôle. Pour faire saisir l'étendue de cette centralisation, nous allons en donner quelques exemples.

L'État possède des forêts qui se trouvent dans les attributions du ministre de l'agriculture, et sont administrées par une direction générale. La culture et l'exploitation en ont été confiées à cette direction qui fait en même temps les ventes de bois. Mais ce n'est pas elle qui en perçoit le prix, l'acheteur est obligé d'aller trouver le percepteur et de lui en verser le montant. En présentant la quittance à l'administration forestière, il obtient l'autorisation de prendre possession du bois qu'il a acheté.

Autre exemple : l'État a le monopole de la fabrication de la poudre; mais si elle est fabriquée sous la surveillance du ministre de la guerre, la vente n'en a pas moins lieu par l'entremise d'agents des finances, appartenant à la direction des contributions indirectes.

Du ministre des finances ne dépendent cependant que les comptables qui sont percepteurs d'impôts, mais non tous les payeurs; chaque ministère a des payeurs spéciaux, qui ne dépendent pas du ministre des finances, mais des chefs de leur Département. Il leur est fourni les sommes nécessaires pour payer les créanciers dont les droits sont bien établis, et ils doivent rendre compte de ces sommes. Certains receveurs remplissent en même temps les fonctions de payeurs, tels sont par exemple les trésoriers généraux des départements; c'est depuis le 21 novembre 1865 que les fonctions des receveurs généraux ont été réunies à celles des payeurs généraux, et c'est ce qui a fait désigner ces fonctionnaires sous le nom de trésoriers-payeurs généraux.

Une autre règle à mentionner, c'est que chaque comptable ne doit avoir qu'une seule caisse. Il en est de même en Prusse. Qu'il gère des fonds d'État, des fonds de départements ou de communes, qu'il encaisse des recettes de toutes sortes, des impôts fonciers ou des impôts mobiliers, des droits, des revenus des domaines, etc.; tout doit rentrer dans une seule et unique caisse, et il n'en résulte aucune confusion, car chaque article est spécifié, la comptabilité étant descriptive.

C. — PRINCIPES ÉCONOMIQUES.

Dans un mémoire (*Gutachten*) rédigé pour le congrès d'Eisenach, M. le professeur Nasse s'exprime ainsi relativement aux impôts per sonnels :

« La tendance actuelle à répartir de plus en plus équitablement « les impôts constitue un grand, un satisfaisant progrès; mais en « faisant ces efforts, on ne doit pas oublier que ce n'est pas la « justice vis-à-vis des individus, mais la réalisation des moyens « destinés à assurer la marche de l'État et l'accomplissement de ses « desseins qui est le premier objet de l'impôt. Du moment que la « conservation de l'État et la réalisation de ses desseins l'exigent, « l'égalité dans la répartition des charges ne doit venir qu'au second « plan, c'est-à-dire après avoir assuré l'intérêt général. »

Cette proposition indique avec concision le principe fondamental du système d'impôt tant de la France que de tous les autres États civilisés. En effet, la première question qu'on se pose est de savoir quels sont les besoins de l'État, et comment on peut les satisfaire. Ce n'est qu'en second lieu qu'on se demande : comment l'État se procurera-t-il les recettes dont il a besoin, en chargeant le moins possible le contribuable, et en répartissant les taxes conformément à la justice? En fait, on ne se demande malheureusement la plupart du temps qu'une seule chose : comment on peut « plumer la poule sans la faire crier? » et le plus souvent les hommes d'État ne considèrent la nécessité de la juste distribution des charges que comme un argument qui fait bon effet dans un discours.

La situation financière de la plupart des pays serait bien mauvaise si la nature même des choses n'imposait l'obligation de répartir les charges de la façon la plus juste et la moins pesante pour les contribuables. Voilà la raison fondamentale pour laquelle un impôt unique, qu'il ait une base proportionnelle ou progressive, ne pourrait durer longtemps. En France, on considère les promoteurs, bien peu nombreux d'ailleurs, de l'impôt unique, comme d'innocents rê-

veurs; personne n'attache d'importance à leurs théories. On pencherait plutôt du côté opposé (la multiplicité), et l'on n'accepte que sous bénéfice d'inventaire le principe si cher aux anglais : Peu d'impôts, mais des impôts productifs. Ce n'est pas qu'on méprise les impôts productifs, mais on préfère des taxes diverses pour deux raisons. D'abord on admet volontiers que la multiplicité des taxes donne un produit plus considérable ; puis on croit qu'elle fait trouver le poids des impôts moins pesant et qu'elle contribue à une plus juste répartition.

Un économiste français très connu (M. Maurice Block) a donné dans l'exemple suivant une idée claire de la diminution du poids de l'impôt au moyen de la répartition :

« Il serait généralement impossible à un individu, dit-il, de porter un quintal sur une épaule ; il succomberait sous la charge. Mais si on lui plaçait 10 kilos sur la tête et 20 sur le dos, s'il en prenait 10 dans chaque main et si on partageait le reste, en le mettant sur les deux épaules, cet homme se sentirait quelque peu accablé par ce fardeau, mais il pourrait le porter. »

Quant à la juste répartition, on peut admettre que lorsque les impôts sont nombreux, il s'établit parfois entre eux des compensations. Il est facile de démontrer par des exemples, qu'il en est bien ainsi, nous avons l'embarras du choix dans tous les pays, nous nous bornerons à en emprunter à la France. Citons l'octroi : on pense avec une certaine raison que l'octroi pèse autant sur les pauvres que sur les riches. Mais en revanche un grand nombre de villes paient l'impôt mobilier des classes inférieures par imputation sur le produit de l'octroi ; une partie des droits d'octroi est ainsi remboursée aux classes moins aisées, et la proportion entre la charge et les facultés est presque rétablie.

Prenons un autre exemple : la propriété sous toutes ses formes acquitte, en France aussi, des impôts très lourds, il faut en ajouter le montant aux impôts de consommation payés par les propriétaires, avant de comparer leurs contributions avec celles des classes moins aisées. Si le riche paie comme le pauvre x francs pour le vin qu'il boit, il verse en outre au Trésor y francs pour ses propriétés. Il ne se borne pas à payer la taxe x, mais il paie aussi la taxe y, soit la somme $x + y$.

C'est, comme nous le montrerons plus amplement et plus clairement ailleurs, l'ensemble des charges de chaque contribuable qu'il faut considérer. Il nous suffit ici de faire voir qu'il existe de sérieuses raisons en faveur de la multiplicité des impôts.

Aussi la perception des taxes a pris en France les formes les plus

variées. Celle qu'on rencontre le plus souvent porte le nom de régie, qui n'a pas d'autre sens que celui de perception des impôts par l'État au moyen de ses agents; la régie, c'est l'administration directe, et cette forme est presque toujours la meilleure. Pendant les siècles précédents les impôts furent souvent affermés. Les fermiers qui en faisaient le recouvrement ont acquis une assez mauvaise réputation dans l'histoire, et la science économique ne peut que se montrer l'adversaire déclaré d'un système qui exigeait des contribuables plus d'argent qu'il n'en était versé dans les caisses de l'État.

On fait le même reproche aux impôts indirects ou de consommation, parce que les frais en sont habituellement plus élevés que ceux des contributions directes. Mais ces dépenses n'entrent pas dans la poche de fermiers spéculateurs, mais dans le Trésor public; le consommateur, sans doute, ne paie pas directement, c'est le fabricant ou le marchand intermédiaire qui fait l'avance des impôts; mais il leur en reste rarement quelque chose entre les mains, car la pratique financière a trouvé des moyens pour empêcher que les impôts ne fussent l'occasion de bénéfices irréguliers.

Parmi les autres formes de perception, usitées dans l'administration financière de la France, citons le système d'entrepôt, les crédits accordés à certains importateurs ou fabricants, l'abonnement, ou quelque autre méthode destinée à faciliter la perception; pour quelques impôts elle préfère le monopole, dont nous parlerons plus tard en détail. Le système des fermages lui-même, malgré l'impopularité qu'il avait méritée, est employé dans plusieurs cas. Il est l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre qui traite de l'impôt sur les allumettes. On peut toutefois faire remarquer ici que de petites communes ont affermé leurs octrois, à cause du faible montant des recettes qui ne permettait pas de payer des agents spéciaux; dans ce cas excèptionnel le système de fermage est plus avantageux que la régie.

Aussi souvent que possible on a cherché à combiner les facilités de paiement des impôts avec la meilleure exploitation de la matière imposable, en donnant la préférence, tantôt à l'une, tantôt à l'autre des formes que nous venons d'énumérer. Mentionnons aussi à cet égard le droit d'acquitter l'impôt direct par douzièmes. Mais plus importantes encore que les questions qui viennent d'être effleurées sont celles qui se rattachent à la distinction entre les impôts de répartition et les impôts de quotité.

On sait que l'impôt de répartition français se rencontre, à certains points de vue, avec l'impôt allemand dit *contingenté* (c'est-à-dire dont un maximum a été fixé) sans se confondre cependant avec lui. En Prusse la loi de finances a fixé le montant de l'impôt de classes

(*classensteuer*) à une somme de 42 millions de marks ; si ce produit vient à être dépassé, l'État rembourse l'excédent d'une façon quelconque ; en France c'est plutôt un minimum qu'il demande. Le but final du système de répartition n'est pas tant d'alléger le fardeau du contribuable, que de ne pas modifier la charge qu'il doit supporter. Le système révèle la crainte de l'État d'avoir à renouveler tous les ans l'assiette de l'impôt, d'entreprendre une répartition annuelle ; on préfère s'en tenir aux chiffres reçus, connus, et n'introduire que les rares changements imposés par les événements. Le contribuable d'ailleurs n'aime pas les changements ; il veut, autant que possible, pouvoir calculer d'avance ce qu'il aura à payer, et c'est là le principal motif pour lequel le gouvernement français évite volontiers la création d'impôts nouveaux et préfère relever les impôts établis. On emploie dans ce but les centimes additionnels qui sont d'un usage commode. Quand ils sont nécessaires, on accepte ces centimes avec résignation, car rien n'est changé dans les habitudes prises, la marche est seulement devenue un peu plus pénible.

Nous aurons à montrer plus amplement qu'il existe en France trois impôts de répartition. Nous nous bornons ici à les indiquer.

L'impôt foncier.

L'impôt personnel et mobilier.

L'impôt des portes et fenêtres.

Soit dit en passant, on n'aime pas toucher à l'impôt personnel en France. Quant à l'impôt foncier, on tient précisément à sa fixité, son immobilité, une fois que l'assiette en a été déterminée ; cette fixité compte en France beaucoup de partisans et un petit nombre seulement d'adversaires. L'impôt des portes et fenêtres participe dans une certaine mesure des deux premiers.

A côté des impôts de répartition, nous trouvons l'impôt de quotité qui comprend tout le reste des impôts français. Le produit ou montant total n'est pas *arrêté* d'avance, il est seulement *évalué*, et cela uniquement pour les exigences budgétaires. Ce qui peut être fixé dans les états des recettes, ce n'est que le taux du droit qui doit être payé dans chaque cas, ou la quotité de la taxe. Le nombre des cas où l'impôt est dû s'augmente-t-il, le produit augmente également ; diminue-t-il, les recettes baissent.

La contribution des patentes (qui présente des différences avec l'impôt industriel *Gewerbsteuer*, existant en Prusse) est un impôt de quotité ; il en est de même de l'impôt sur les valeurs mobilières, de toutes les contributions indirectes en général, et naturellement des droits d'enregistrement, de timbre, etc., des taxes postales et d'autres analogues. Il n'est pas douteux que c'est au compte des impôts de

quotité qu'il faut inscrire les excédents surprenants qui se sont produits dans ces derniers temps parmi les recettes françaises ; les impôts de répartition ne peuvent donner d'excédents, qui ne sont d'ailleurs nullement le signe d'une aggravation des charges. Le poids d'un fardeau est, comme on le sait, en rapport avec la surface qui le supporte ; si le nombre des industriels augmente, il en résulte un accroissement dans le rendement de la contribution des patentes ; le même effet se produit, si les industriels deviennent plus riches, car ils passent dans une classe supérieure de cet impôt de quotité. Il en est encore de même, si la consommation augmente par suite de l'accroissement du nombre des consommateurs ou du développement du bien-être. Ainsi que nous le démontrerons plus loin, l'élargissement de la surface imposée entraîne l'élévation du rendement de l'impôt.

En France, comme dans la plupart des pays, les impôts sont quelquefois utilisés pour atteindre un but secondaire, et aucun homme d'Etat ne négligerait d'employer ce procédé, s'il y avait lieu. C'est toutefois un moyen dangereux, une arme à deux tranchants, avec laquelle on peut aussi bien blesser l'intérêt en jeu que le défendre. Les droits sur l'eau-de-vie nous serviront d'exemple pour faire mieux saisir notre pensée. Pour obtenir de l'alcool un revenu considérable, il faut que le droit soit élevé, et cette denrée peut supporter une forte taxe, car on la consomme par petites doses, puis l'alcool n'appartient pas aux consommations de première nécessité. Mais si par le taux de l'impôt on veut atteindre en même temps un but secondaire, celui d'arrêter l'ivrognerie toujours croissante, pour limiter l'abus de la boisson, on ajoutera peu à peu des surcharges à l'impôt ; seulement si l'on dépassait la mesure, le produit de l'impôt diminuerait parce qu'il serait devenu trop lourd ; on aura voulu trop embrasser.

D'autres fois on diminue ou suspend un impôt, pour ne pas faire enchérir des consommations de première nécessité. Mais s'il est un point où l'influence de ce système financier se fasse sentir sur la consommation, c'est dans le tarif de douanes. Ce n'est pas ici la place de discuter la question de savoir si la protection ou le libre échange est la meilleure voie à suivre pour l'État et pour l'économie sociale ; en fait, le tarif de douanes de France comme celui de l'Allemagne ont pour but d'influer sur la consommation comme sur la production du pays. En France, comme partout ailleurs, nous trouvons des fluctuations dans le courant des vues économiques, mais quand il s'agit de produire certain effet particulier, ce n'est pas du produit de la taxe douanière comme impôt qu'on se préoccupe, mais du droit qu'il faut édicter pour produire l'effet secondaire devenu principal.

Les principes fondamentaux du régime des finances françaises se rencontrent jusque dans la surveillance de l'État sur les finances locales.

Nous devons faire remarquer ici qu'il règne en Allemagne des idées un peu surannées sur l'administration municipale française. On est encore sous l'impression de lois depuis longtemps abolies. Sans doute, il y a cinquante ans, les préfets nommaient encore les conseils municipaux, mais grâce aux lois des années 1831, 1837, 1855 et 1867, peu à peu des principes libéraux ont été introduits et successivement élargis, et les droits des conseils municipaux se trouvent être très étendus surtout en matière financière.

Pour une quantité de recettes et de dépenses, ils peuvent prendre des résolutions définitives ; sur d'autres, leur influence est au moins prépondérante ; elle ne peut être annulée que sous des conditions tout à fait spéciales ; dans certains cas enfin l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire. Ce sujet fera l'objet d'un chapitre spécial. Le plus souvent l'intervention du gouvernement ne se produit que par l'établissement de dispositions réglementaires destinées à garantir l'intérêt de l'État. Quant à celui de la commune, il est garanti par le conseil municipal lui-même. Mais s'il s'élève un conflit entre ce dernier et l'intérêt de l'État ou du département, l'autorité locale, cela va sans dire, défend sa propre cause; c'est alors aux représentants du gouvernement qu'il appartient de défendre l'intérêt général.

Ces rapports entre l'État et la commune se font surtout remarquer dans l'institution des droits d'octroi, par l'application de dispositions réglementaires sur les articles imposables et sur le maximum des droits qui peuvent être perçus. Ces dispositions sont destinées à empêcher que la production exercée sur le territoire d'une ville n'ait aucun privilège au détriment des communes voisines, qu'il n'existe par exemple aucune taxe de transit, différentiel ou autre.

L'octroi ne doit s'appliquer qu'aux articles destinés à être consommés dans l'intérieur de la ville.

Ce qui mérite d'attirer l'attention du publiciste allemand, à cause des comparaisons qu'il peut faire avec la législation prussienne, c'est le principe qu'aucune commune ne peut introduire d'impositions de formes particulières; il leur est accordé seulement des centimes additionnels sur les impôts directs et certaines taxes indirectes.

L'organisation de l'impôt indirect a été conçue en France d'après un plan très vaste, et son système a obtenu le plus remarquable développement qu'on puisse imaginer, tant dans le régime financier général, que dans l'administration communale (V. le chapitre XXVIII). Assurément il reste encore sur ce terrain quelque place pour les inno-

vations, mais innover ce serait agraver les charges. De tous les impôts indirects, l'octroi est celui qui compte le plus d'ennemis, il prête en effet le flanc à la critique. Toutefois il faut remarquer que la plupart de ses adversaires se contentent de voir les choses un peu superficiellement ; jusqu'à présent ils n'ont rien su proposer d'acceptable à sa place, et les hommes qui sont à la tête du gouvernement se bornent à répondre : « L'État a des impôts de consommation, pourquoi la commune n'en aurait-elle pas ? »

CHAPITRE II

LE MINISTÈRE ET L'ADMINISTRATION DES FINANCES.

A. — ORGANISATION INTÉRIEURE DU MINISTÈRE DES FINANCES.

L'organisation du ministère des finances ne s'est pas développée sans donner lieu à des luttes intérieures. Les écrits du marquis d'Andiffret, qui appartint pendant plus de soixante ans à l'administration des finances, nous donnent à cet égard de nombreux détails, mais dans son ouvrage même il faut savoir lire entre les lignes. Malgré les lacunes qu'on peut signaler dans les écrits de ce savant financier, on retire de leur lecture l'impression que si l'administration des finances n'a atteint que tardivement son entier développement, pendant que certaines parties jouissaient déjà depuis longtemps d'une organisation savamment agencée, la cause doit en être attribuée à l'influence du régime des fermes générales, qui constituaient dans le siècle précédent le principal mode de perception. L'idée de confier la perception des impôts à des fermiers généraux ne pouvait venir qu'à des hommes d'État peu prévoyants, qui ne se préoccupaient que des agréments de la vie. Aussi lorsque Necker commença la réforme des finances, dut-il supprimer un véritable amoncellement d'institutions anciennes peu appropriées aux services qu'on leur demandait. La Révolution précipita cette œuvre de démolition. Ce fut Mollien, l'habile ministre de Napoléon Ier, avec qui d'Audiffret avait travaillé dans sa jeunesse, qui entama l'œuvre de réforme proprement dite, malgré les obstacles que l'empereur suscita bien inconsciemment à son activité. Il partagea, sans raison suffisante, l'administration générale des finances en deux ministères, et donna aux principales subdivisions, aux directions générales, une indépendance assez considérable, mesure qui ne pouvait avoir une influence

heureuse sur l'unité financière de l'État. Cette idée semble avoir été inspirée d'un côté par les souvenirs des anciennes institutions, sous lesquelles les finances n'avaient jamais été centralisées ; et de l'autre, par le désir évident du chef de l'État de s'occuper personnellement de toutes les affaires. En sa qualité de parvenu, Napoléon pouvait croire que son pouvoir serait plus absolu, s'il traitait directement les affaires avec les directeurs généraux et s'il pénétrait lui-même dans les détails de l'administration. Lorsque, après la chute de l'empire, la restauration eut introduit une forme de gouvernement véritablement constitutionnelle, et qu'elle voulut faire éclater à tous les regards la clarté de la situation financière, on reconnut bientôt l'inconvénient de la division des finances en deux ministères ; elle fut supprimée, et l'achèvement de l'organisation définitive de l'administration des finances put s'effectuer avec plus de méthode et plus de succès.

Nous ne suivrons point pas à pas l'introduction successive de chacune des améliorations, nous nous bornerons à mentionner en temps et lieu les points particulièrement intéressants. Les réformes les plus saillantes se rapportent à la surveillance et au contrôle de l'administration, il en sera question un peu plus loin. Il conviendra de donner d'abord une vue d'ensemble de l'organisation extérieure du ministère, à laquelle nous rattacherons d'ailleurs naturellement les observations générales qu'elle pourra nous suggérer.

A la tête de l'administration des finances se trouve le ministre ; il ne jouit pas seulement de l'autorité attachée à tout portefeuille ministériel, il a encore entre les mains, avec les clés du Trésor public, un pouvoir réellement plus grand que celui de ses collègues. Il a en outre, comme on le verra en pénétrant davantage dans les détails, le droit de prendre des dispositions ou des décisions dans certains cas où, en principe, une loi semblerait nécessaire. Mais comme on ne peut faire une loi pour chaque question de détail, on a reconnu que la pratique exigeait ici l'extension des pouvoirs ministériels. Ce qui doit d'ailleurs tranquilliser le législateur comme le simple citoyen, c'est que la plupart du temps, le ministre ne fait qu'exercer un contrôle et donner une sanction ; la décision proprement dite est préparée et motivée par les fonctionnaires compétents de son département ; le ministre se borne à examiner les motifs qui lui sont soumis, et s'ils lui paraissent suffisants, il donne par sa signature force exécutoire au projet qui lui a été présenté.

L'organisation du ministère à ses différentes époques se retrouve dans les éditions successives de l'*Almanach national*, appelé en d'autres temps *Almanach royal*, puis *Almanach impérial*. Si l'on parcourt

une série de ces annuaires, on peut constater que les réorganisations du ministère des finances ont été fréquentes. Un grand nombre de mesures avaient pour but une amélioration, et l'ont aussi réalisée; d'autres, au contraire, avaient uniquement leur source dans des considérations personnelles et se dérobent à toute explication théorique. Parmi ces changements, quelques-uns sont restés. Aussi dans l'organisation en vigueur en une année quelconque nous aurons souvent à distinguer entre ce qui est essentiel et ce qui est purement contingent. Ce qui frappe à première vue dans l'*Almanach* de 1881 que nous avons sous les yeux, c'est l'institution d'un sous-secrétaire d'État; cet emploi est de création toute récente, et si on le considère exclusivement au point de vue de la science administrative, on reconnaît qu'il appartient aux fonctions accidentelles sans utilité intrinsèque. Il n'a, en fait, qu'un intérêt politique, car les sous-secrétaires d'État n'ont été créés que pour donner satisfaction aux députés dévoués au gouvernement, et l'on admet trop aisément en France que cette satisfaction soit légitime et bien choisie. Mais comme les considérations politiques sont en dehors de notre tâche, nous nous abstiendrons de toute réflexion ultérieure sur ce point et sur d'autres de même nature.

Chaque ministre a son cabinet. A l'origine, le secrétaire particulier du ministre était en même temps son chef de cabinet. Peu à peu la situation hiérarchique de ces fonctionnaires de confiance est devenue plus importante; aujourd'hui ils ont ordinairement le rang de directeur.

L'institution des sous-secrétariats d'État avait eu pour conséquence la suppression des anciens secrétariats généraux. On transmit donc au chef ou directeur du cabinet les attributions purement administratives du secrétaire général, et, pour des motifs personnels, souvent encore d'autres attributions. Indépendamment des affaires que le ministre s'est réservées, le cabinet du ministre a aujourd'hui dans ses attributions les nominations du personnel, la préparation des travaux législatifs, les archives du ministère, la bibliothèque et le service intérieur, attributions réparties entre divers bureaux.

La marche donnée en France à l'expédition des affaires est la même qu'en d'autres pays : les affaires à traiter sont soumises au chef compétent soit du service, soit du bureau, qui statue sur la suite qu'il convient de leur donner, en mettant sur les pièces sa décision en forme d'annotation marginale; ou bien par la formule « conférer », ou encore « me parler », il invite le rédacteur à venir prendre ses instructions.

Le sous-secrétaire d'État a également un cabinet, et un décret spé-

cial de 1880 lui a conféré une influence prépondérante sur la nomination des fonctionnaires des finances. C'était, il est vrai, une mesure purement politique; bien qu'elle ait été rapportée par un autre décret de 1882, il faut s'attendre, grâce à l'influence que les précédents exercent sur l'administration, à ce que dans l'avenir des sous-secrétaires d'État possèdent ou réclament de nouveau le même privilège. Un bureau spécial était chargé de traiter les affaires transmises au sous-secrétaire d'État.

Les institutions dont nous avons parlé jusqu'ici sont à proprement parler des bureaux assurant le fonctionnement régulier du ministère des finances; nous arrivons à présent aux services administratifs proprement dits.

Un service qui existe depuis longtemps est chargé de la suite des affaires et du contrôle des six directions générales ci-après :

1° Direction générale des contributions directes;

2° Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre;

3° Direction générale des contributions indirectes;

4° Direction générale des douanes;

5° Régie des tabacs, ou direction générale des manufactures de l'État;

6° Direction générale des monnaies et médailles.

(Les postes et les forêts étaient aussi comprises au nombre des directions générales; aujourd'hui les postes forment un ministère spécial, et les forêts sont rattachées au ministère de l'agriculture.)

Les six directions générales précitées sont considérées comme étant en dehors du ministère des finances; elles sont censées former des branches indépendantes de l'administration, fiction peut-être destinée à disparaître par suite de l'influence croissante du sous-secrétaire d'État sur les directions générales. Déjà le marquis d'Audiffret avait demandé, mais sans succès, leur incorporation au ministère des finances à titre de simples directions ou divisions. Cette séparation est peut-être regrettable; en tous cas il est difficile de se prononcer sur ce point d'une façon catégorique; l'organisation de chacun de ces grands services est si vaste qu'on s'explique tout naturellement qu'on ait donné aux directeurs généraux des pouvoirs plus considérables qu'aux simples directeurs d'une division d'un ministère. Leur indépendance relative explique d'ailleurs l'institution du contrôle spécial dont il est question ici. Voici en quoi il consiste : les affaires ordinaires que les directions générales doivent soumettre au ministre sont d'abord examinées par le service du contrôle, qui représente en quelque sorte le ministre vis-à-vis d'elles. Ce service

comprend plusieurs bureaux entre lesquels les affaires sont réparties; généralement, chaque bureau correspond à une direction générale.

Un autre service, dont les organes intérieurs ont plus d'une fois été modifiés, réunit des attributions et des pouvoirs qui ne présentent pas une parfaite homogénéité. Ce ne sont pas là, assurément, les usages habituels de l'administration française; le fait ne s'explique que par l'impossibilité de former une direction spéciale avec chaque catégorie d'affaires réunies ici en une seule direction. On a d'ailleurs attribué à ce service des débris de l'ancien secrétariat général. C'est cette accumulation d'attributions variées qui explique qu'on a dû désigner ce service sous le titre énumératif de : *Direction du contentieux, de l'inspection générale des finances, de la statistique, de l'ordonnancement et de la comptabilité des dépenses du ministère*. Les détails dans lesquels nous allons entrer fourniront les définitions nécessaires.

Le contentieux comprend toutes les contestations en matière de finances, aussi le directeur de ce service porte le nom spécial d'« agent judiciaire du Trésor ». Il est le procureur fondé du ministère en matière judiciaire; il représente le ministre, tant pour la demande que pour la défense. Il va sans dire qu'une aussi vaste administration a des rapports multipliés avec les tribunaux civils et administratifs, de sorte que les affaires contentieuses ont dû être réparties entre plusieurs bureaux. Le chef de l'un de ces bureaux porte le titre « d'agent judiciaire adjoint ».

L'inspection générale des finances forme également un bureau spécial de cette direction. Les ouvrages qui traitent des finances de la France ne contiennent presque rien sur cette célèbre institution; Hock, lui-même, n'en parle que très sommairement; ce n'est que dans le deuxième supplément annuel du *Dictionnaire de l'administration française* (Paris, novembre 1879) de M. Block, qu'on trouve sur la matière un article assez étendu, écrit évidemment par une main expérimentée. Il importe de savoir que les inspecteurs qui font partie de ce service ne doivent pas être confondus avec ceux des administrations spéciales des finances. En effet, dans les douanes, les contributions indirectes, les postes, les forêts, etc., le titre d'inspecteur indique plus souvent un grade qu'une fonction; dans ces services lorsque le titulaire remplit effectivement les fonctions d'inspecteur, il n'a d'autorité que sur ses subordonnés dans la branche d'administration à laquelle il appartient. L'inspection générale des finances, dont l'organisation ne fut complète qu'en 1820, représente directement le ministre; celui-ci délègue les inspecteurs pour la vérification des caisses, l'examen des comptes, etc., dans les localités et aux

époques où cette mission lui paraît nécessaire, et cela sans destination de service.

Le corps de l'inspection des finances se compose aujourd'hui de 81 membres : 13 d'entre eux ont le titre d'inspecteur général avec un traitement de 15,000 francs; 56 sont inspecteurs ordinaires et répartis en quatre classes, avec un traitement qui varie entre 2500 et 9000 francs; 12 sont au premier degré de la hiérarchie en qualité d'adjoints à l'inspection avec un traitement de 1500 francs. En outre de leur traitement, ces fonctionnaires reçoivent des frais de tournée. On n'admet comme candidat à ces fonctions fort recherchées que des jeunes gens qui, après avoir achevé leurs études, ont travaillé quelque temps dans les bureaux du ministère des finances et ont subi ensuite un examen spécial, assez difficile.

Indépendamment des missions qui, ainsi que nous l'avons vu, leur sont confiées par le ministre, les inspecteurs des finances sont encore chargés d'un travail régulier. Chaque année, au mois de mai, il est formé 10 à 12 escouades composées d'un inspecteur général et d'un nombre proportionnel d'inspecteurs ordinaires, qui sont envoyés dans des zones comprenant de 7 à 9 départements. Le pays est divisé comme un véritable réseau ; chacune de ses mailles est visitée par une escouade d'inspecteurs. L'escouade retourne pendant trois ans de suite dans la même zone, depuis mai jusqu'à novembre, puis est envoyée dans une autre. Ils ont pour mission d'examiner la situation générale, de vérifier la tenue des caisses et la comptabilité de tous les agents des finances de leur circonscription, de demander au besoin des comptes à ces fonctionnaires, et de faire des rapports détaillés sur tout ce qu'ils ont constaté.

Les autres bureaux qui font partie de cette direction sont : le bureau de statistique et le bureau de l'ordonnancement, divisé en deux sections; la première comprend l'ordonnancement proprement dit, et la seconde la comptabilité des dépenses spéciales du ministère des finances.

Nous sommes arrivés à l'un des organes les plus importants que nous puissions rencontrer dans l'organisation du ministère des finances, nous voulons parler de la « direction du mouvement général des fonds ». Ce service remplit en quelque sorte dans l'administration des finances les fonctions du cœur dans le corps humain. Il entretient et régularise la circulation du sang, c'est-à-dire celle de l'argent dans le corps de l'Etat. Cette direction aussi se compose de plusieurs bureaux, et le travail dont elle est chargée est aussi vaste que délicat.

Le ministre doit avoir à tout instant les moyens de connaître la

situation exacte des caisses; il faut qu'il puisse savoir où se trouvent les fonds et où il en manque; car s'il est perçu partout des impôts et des taxes, partout aussi il y a des payements à effectuer. Il va sans dire qu'ils ont lieu, autant que possibe, au moyen de mandats sur les caisses les plus rapprochées. Mais rarement les recettes et les dépenses s'équilibrent; ce sont tantôt les unes, tantôt les autres qui l'emportent. Y a-t-il sur un point plus d'argent qu'il n'en faut, cet argent est livré aux caisses centrales ou envoyé ailleurs; est-il en quantité insuffisante, on réclame un supplément de fonds. Les virements s'opèrent de la façon la plus simple. Chaque chef-lieu de département possède une succursale de la Banque, et le gouvernement a un compte courant à la Banque de France.

Si le trésorier-payeur général A possède en caisse un excédent disponible de 1 million de francs, il est invité à déposer cette somme à la Banque. Si, d'un autre côté, les trésoriers-payeurs B, C et D ont besoin, l'un de 200,000 fr., l'autre de 50,000 fr., ils reçoivent chacun simplement des mandats sur la Banque.

D'ordinaire, les excédents sont expédiés à Paris parce que les payements à y effectuer dépassent de beaucoup les recettes locales; d'ailleurs, un grand nombre de payements qui intéressent le pays tout entier ne peuvent être faits que par la caisse centrale. Toutefois, des virements sont souvent nécessaires dans les départements, pour l'armée, pour la marine et les travaux publics. Il faut donc, à divers égards, se livrer à de constantes prévisions, et l'on se gardera bien de faire verser au Trésor un excédent momentané avant d'être sûr qu'on n'en aura pas prochainement besoin sur place.

Aucun mouvement de fonds ne doit avoir lieu sans l'intervention de la direction, ou du moins sans qu'elle en ait connaissance. On lui donne avis des recettes et des dépenses, celles-ci reçoivent son visa, au moins par grands groupes; elle a ainsi, à tout moment, un aperçu de la situation générale des finances. C'est là une institution particulière à la France et qui n'a d'analogue en aucun pays. Par suite de cette centralisation des opérations financières de l'administration, toutes les émissions, tous les emprunts, toutes les mesures qui concernent le crédit public, sont dans les attributions de ce service. La Banque, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier, la circulation monétaire, la garantie d'intérêts ou de dividendes, assurée aux Compagnies de chemins de fer, la dette flottante, la Bourse, enfin tout ce qui a quelque influence directe ou indirecte sur le crédit public, ressortit à la direction du mouvement des fonds.

L'expression si complexe de « Trésorerie » se rapporte principale-

ment à ce service du ministère des finances (1) avec laquelle se trouvent encore en rapport d'autres institutions et dont il sera parlé plus loin.

Cette direction a été créée en 1814 sur la proposition du marquis d'Audiffret, et s'est ensuite développée peu à peu (2).

Un autre service important du ministère des finances, c'est la direction de la dette inscrite. Elle se partage en sept bureaux, ce qui indique suffisamment le grand nombre d'affaires qui lui incombent. Elle a dans ses attributions l'administration de la dette publique, celle des cautionnements des agents des finances, le contrôle des pensions, l'amortissement de la dette et tout ce qui s'y rattache. Nous ne traiterons de la dette en elle-même, de la manière dont elle est contractée ou amortie, que dans les chapitres consacrés aux dépenses, nous nous bornerons ici à parler de l'organisation de cette partie de l'administration financière.

L'un seulement des bureaux précités s'occupe des affaires de pension, et un autre des cautionnements, les cinq restant se partagent les travaux relatifs à la dette.

N'ayant pas à s'occuper de l'emprunt, c'est-à-dire de l'encaissement du numéraire, mais seulement du payement des intérêts, cette direction supporte plutôt un lourd travail matériel qu'une grande responsabilité morale; à la différence des opérations de la Trésorerie dont nous avons parlé précédemment et qui exerce une véritable initiative, la marche de ce service est plus étroitement guidée par des règlements et le travail en devient presque mécanique.

Quant à la tenue du grand-livre de la dette publique, il lui est affecté un bureau spécial qui exécute les prescriptions de ces règlements; il en est de même du second bureau, qui tient le double du grand-livre; un bureau s'occupe des transferts et des mutations à faire sur ce livre, un autre remplace les titres de rente dont tous les coupons sont détachés, contre de nouveaux titres munis de coupons. Enfin le dernier bureau est chargé des écritures générales et de la correspondance.

La direction générale de la comptabilité publique est d'une importance égale à celle du mouvement des fonds. La qualification de «générale» confère au chef de ce service un grade et un traitement un peu plus élevés qu'aux autres. Cependant cette direction générale ne forme qu'une division du ministère des finances, et n'est pas censée,

(1) Trésorerie et mouvement des fonds sont des expressions presque synonymes.

(2) Le marquis d'Audiffret a lui-même décrit longuement cette institution dans le *Dictionnaire général de la politique*, de Maurice Block (Paris, Lorenz, 1874), à l'article « Trésorerie ».

comme les directions générales des contributions, une branche d'administration séparée.

L'expression de comptabilité publique doit être prise dans le sens le plus large, car elle embrasse un contrôle illimité. Tandis que la direction du mouvement des fonds est chargée de la distribution des espèces, celle-ci a la tenue des livres, fait les enregistrements et tient les écritures ; l'une surveille les affaires mêmes de l'administration des finances, l'autre les agents. Le mouvement des fonds se rapporte particulièrement aux fluctuations présentes et à venir de l'encaisse, la comptabilité s'occupe de leur inscription sur les livres. Sans doute ces deux activités n'ont qu'un seul et même but, mais avec cette différence que l'une doit surveiller l'emploi régulier des fonds, et l'autre empêcher tout détournement.

La direction générale de la comptabilité publique reçoit régulièrement des copies et des extraits des livres de tous les agents des finances. Chaque mois elle récapitule en un bordereau général les données fournies par ces agents, les compare entre elles, et, se conformant aux règles de la tenue des livres en partie double, dresse le compte général. Ce sont ces travaux qui permettent, grâce à la centralisation des articles de même nature, de former un tableau exact des recettes et des dépenses, et d'éclairer ainsi la marche de l'administration.

Ce service contrôle aussi les comptes des autres ministères ; il prépare le budget en même temps que le compte de chaque exercice.

Indépendamment de la mission de centraliser les éléments qui servent à former le compte général, il a encore celle de contrôler la gestion de tous les comptables dépendant du ministère des finances. Quant aux principes qui régissent ce contrôle, nous en parlerons en même temps que des autres moyens de contrôle de l'administration des finances.

Il ne nous reste plus qu'à indiquer comment le travail est réparti entre les bureaux, qui sont les suivants :

1° Bureau de la comptabilité des trésoriers-payeurs généraux ;

2° Bureau de la comptabilité des trésoriers-payeurs de l'Algérie, des colonies et des corps d'armée ;

3° Bureau de la perception des contributions directes, et de la comptabilité des percepteurs et receveurs des communes et établissements publics, qui se compose en outre d'une deuxième section désignée sous le nom de bureau des amendes et condamnations pécuniaires ;

4° Bureau de la comptabilité des régies et administrations finan-

cières (douanes, contributions indirectes, monnaies et médailles, enregistrement, domaine et timbre, postes et télégraphes) ;

5° Bureau de la comptabilité des chemins de fer de l'État ;

6° Bureau central des écritures, des budgets et des résultats généraux.

Un service spécial du ministère des finances est consacré aux affaires de la caisse centrale de l'État; le chef de ce service porte le titre de directeur comptable des caisses centrales du Trésor (1) (Décret du 31 mai 1862, art. 339), mais dans le langage courant comme dans celui de l'administration, on a pris l'habitude de donner à ce fonctionnaire le nom de caissier payeur central du Trésor public. Il existe aussi, placé au même degré de la hiérarchie, un payeur central de la dette publique (Décret du 27 mars et du 25 mai 1875). Ce service est cependant subordonné à la caisse centrale, et les deux agents n'ont en fait qu'une seule et même caisse.

Toutes les recettes du département de la Seine et les excédents des caisses des départements dont il est fait envoi à Paris, sont versées dans la caisse centrale du Trésor ; les coupons de la dette publique payés par les percepteurs locaux et par les receveurs généraux, sont aussi expédiés à cette caisse et transmis au lieu de numéraire au payeur central, en même temps que les fonds mis à sa disposition.

Il faut une certaine pratique pour distinguer dans tous ces détails l'apparence de la réalité. Ainsi que nous l'avons vu, la centralisation réelle de la circulation du numéraire a lieu entre les mains des fonctionnaires de la direction du mouvement des fonds. C'est là que l'on connaît exactement non seulement l'étendue des besoins de l'administration, mais aussi l'endroit où se trouvent les ressources nécessaires pour couvrir ces besoins ; c'est là aussi qu'on prépare et qu'on mène à terme les opérations de crédit nécessitées par l'insuffisance des encaisses. Il en résulte que, s'il entre de l'argent dans la caisse centrale du Trésor, le versement ne peut en avoir lieu qu'en vertu des dispositions prises par la direction du mouvement des fonds ; de même, sans l'assentiment de cette direction, il ne peut sortir un seul denier de la caisse centrale, ni être fait aucun versement pour le service de la dette publique.

L'unité intérieure des caisses, c'est-à-dire l'identité entre la caisse du Trésor et celle de la dette, ressort extérieurement, aux yeux du public, de ce fait que tous les payements se font dans le même

(1) Le pluriel employé ici est une anomalie.

local. L'argent qui entre dans cette cour vitrée sort d'un réservoir unique, mais il s'y répartit sous des noms différents.

Cette division en deux services n'a pas d'autre but que de faciliter le travail du payeur central.

Avec ces deux services marche de concert un troisième, la division du contrôle central; pour être valables, toutes les opérations de payement doivent, à côté de la signature du payeur, porter celle du contrôleur.

Pour que le lecteur se fasse une idée plus nette de cette organisation, qu'il veuille bien nous accompagner un instant dans une visite à la caisse centrale du ministère des finances.

En entrant par la rue de Rivoli nous pénétrons dans le local de la caisse centrale du Trésor, dont l'accès n'est défendu à personne. Sur la présentation du mandat, nous recevons un numéro d'ordre, qui fait partie d'une série spéciale, suivant la nature du payement, rentes, pensions, etc. Le billet porte en lettres plus grosses que le numéro d'ordre, celui du guichet auquel on doit s'adresser. Le local contient 130 à 140 guichets (1); on passe à la file. A notre tour, nous présentons nos papiers à un guichet qui porte l'inscription « déclaration ». Dès que les papiers ont été vérifiés, nous recevons un mandat brièvement formulé, et nous nous avançons devant le guichet voisin, portant l'inscription : « contrôle » un coup d'œil jeté à l'intérieur nous fait voir que les papiers ont été passés du premier au second guichet, du payeur au contrôleur. Ce dernier en fait la vérification, et rend ceux qui ne doivent pas être retenus comme pièces justificatives; il reçoit ensuite le mandat dont nous avons parlé et le contre-signe. Alors nous nous présentons devant le guichet suivant, qui porte le nom de « comptoir », et nous y recevons la somme qui nous est due.

On peut remarquer, d'après la marche que nous venons de décrire, que trois guichets seulement appartiennent à une caisse, et que le contrôleur dépendant du service du contrôle dont nous avons parlé plus haut, se trouve placé entre les deux autres bureaux, d'où il exerce un contrôle rapide et qui non seulement empêche les payements irréguliers, mais encore assure l'exactitude de l'opération arithmétique à faire; car les deux agents, le payeur comme le contrôleur, notent sur leur registre la somme à payer, et les deux enregistrements doivent concorder exactement.

Nous serions entraîné trop loin, si nous voulions entrer davantage dans les détails. Il existe dans la marche des opérations bien des

(1) Une trentaine de guichets environ doivent faire honneur aux mandats du caissier payeur central, ou à ceux qui ont été tirés sur lui; les autres servent au payeur central de la dette publique.

choses qui se comprennent d'elles-mêmes, ainsi les caisses sont divisées en catégories déterminées, soit pour certains ministères, soit pour certains objets, tels que dette publique, pensions, etc., ou pour certaines parties prenantes ; il va sans dire aussi que chaque caisse a besoin de deux bureaux, dont l'un tient la comptabilité.

Ajoutons enfin que le ministre reçoit chaque jour un rapport qui lui fait connaître les sorties de numéraire effectuées pendant la journée.

B. — LES DIRECTIONS GÉNÉRALES ET LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

Les six directions générales des recettes de l'État, comme nous l'avons vu précédemment, ne sont séparées du ministère des finances qu'en théorie : en fait, elles n'occupent pas une place distincte, soit dans le budget, soit même dans la pensée du public. Depuis que leur indépendance primitive a été limitée, elles sont devenues des instruments efficaces pour l'assiette et la perception des impôts. Leurs bases fondamentales ont été fixées par des lois auxquelles le ministre a ajouté les règlements généraux. Chaque direction générale prépare plus en détail les règles d'application de la loi, et prend des décisions sur les cas particuliers soulevés par la pratique. Il suffit d'ailleurs de parcourir les instructions des directeurs généraux, pour se faire une idée des difficultés contre lesquelles on se heurte dans l'exécution des lois les plus simples et les plus claires ; les espèces qui se présentent dans la vie de tous les jours sont souvent tout à fait inattendues et extrêmement variées. On doit résoudre des difficultés qui proviennent non seulement du public, c'est-à-dire des contribuables, mais encore de la maladresse, des erreurs ou des négligences des employés ; les directeurs généraux doivent prévoir tout cela, prévenir tout oubli et tout désordre. Si un chef de service compétent n'était pas chargé de prendre ces mesures, le ministre serait obligé d'intervenir à chaque instant, et comme il ne pourrait tout voir par lui-même, il lui faudrait souvent signer en aveugle ce que lui présente un employé supérieur du ministère dont la responsabilité n'est pas suffisamment étendue. Au contraire, le directeur général, par suite de sa grande indépendance, a une responsabilité très réelle, et l'on sait que la responsabilité est la meilleure des garanties pour une bonne administration.

On trouvera un peu plus loin, page 59 et suivantes, des détails sur l'organisation intérieure des directions générales, nous nous bornerons ici à remarquer que ces grands services se composent de

divisions comprenant chacune plusieurs bureaux. Dans les cinq premières directions générales, les chefs de ces divisions portent le titre d'administrateurs ; ces fonctionnaires présentent une particularité rare dans l'administration française, ils forment un conseil avec le directeur général (1). Seule, la direction générale des monnaies a une organisation différente, parce que, dans cette branche d'administration, on a dû avoir égard aux connaissances scientifiques et techniques qui y ont une grande importance.

Nous devons encore mentionner une autre direction générale, bien que les liens qui la rattachent au ministère des finances soient bien moins étroits que ceux des directions précédemment citées (on pourrait à beaucoup d'égards soutenir qu'il n'y a aucun lien), nous voulons parler de la caisse d'amortissement, et des dépôts et consignations.

Aux termes de la loi, en effet, et d'après son organisation administrative, cette institution, placée sous le contrôle direct des chambres, a reçu un régime entièrement indépendant.

Son conseil de surveillance se compose de deux sénateurs et de deux députés, délégués par les chambres, de deux conseillers d'État désignés par le gouvernement, d'un président de section de la cour des comptes, délégué par ce corps, du gouverneur de la Banque de France, d'un membre de la chambre de commerce et du directeur du mouvement des fonds du ministère des finances.

En ce qui concerne ses relations avec les particuliers, la caisse des dépôts et consignations est, dans la pratique, complètement indépendante ; seulement l'État est responsable du maniement des fonds ; mais lorsqu'il s'agit des affaires publiques, l'indépendance que lui attribue la loi est quelque peu limitée par l'influence légitime de l'État.

Il faut d'ailleurs remarquer que le directeur général est nommé à vie par décret du président de la République sur la proposition du ministre des finances, et que les bénéfices de la caisse sont versés directement dans la caisse de l'État.

En vertu d'un grand nombre de lois, cette administration a été chargée d'attributions importantes, que nous allons passer rapidement en revue. Pour être complet nous devons mentionner ici l'amortissement, qui n'est presque plus appliqué à présent, et n'est guère plus qu'un titre purement fictif (2). Cependant l'amortissement figure comme la première de ses attributions. Puis la caisse

(1) Les conseils (comités), ou administrations collectives, sont bien plus fréquents dans l'administration allemande.

(2) On trouvera des détails sur ce sujet dans le livre III.

des dépôts et consignations reçoit des dépôts privés ou volontaires ainsi que des dépôts ou consignations officiels (1).

Les dépôts volontaires portent intérêt : elle accorde actuellement 3 p. 100, aux établissements publics, et 4 p. 100 aux particuliers (Loi du 8 décembre 1876). Toute modification qui pourrait être introduite dans le taux de l'intérêt doit être approuvée par le ministre des finances (décret du 11 janvier 1854). Les intérêts garantis par la caisse sont capitalisés d'office.

La caisse prête ses fonds aux communes et aux établissements publics.

D'autres institutions d'une utilité générale, comme la caisse des retraites pour la vieillesse, les fonds de pension des fonctionnaires qui ne dépendent pas directement de l'État, sont soumises à son administration directe. Il y a cependant une différence à noter, la caisse de retraites pour la vieillesse dépend entièrement de la caisse des dépôts; elle reçoit les versements en même temps qu'elle paye les rentes viagères. Quant aux fonds de pension des départements, des communes, des hôpitaux et de beaucoup d'autres institutions publiques, elle ne fait que gérer leurs capitaux et payer sur mandat des directeurs ou des autorités compétentes (2).

Les fonds des caisses d'épargne lui sont également confiés, mais elle n'a de rapports qu'avec les caisses d'épargne et non avec le public; chaque caisse d'épargne s'occupe directement de ses affaires, et se borne à déposer ses excédents à la caisse des dépôts, qui doit lui payer 4 p. 100 d'intérêts.

Les caisses d'assurances sur la vie et contre les accidents sont aussi de son ressort; elles ont été fondées dans l'intérêt des ouvriers, mais elles sont encore peu développées. Elles n'ont pas eu de succès.

Enfin la caisse des dépôts est chargée de l'administration du fonds de dotation, qui comprend 10 millions, du fonds de retraites pour la vieillesse, des sociétés de secours mutuels, du fonds de la Légion d'honneur, de la caisse des chemins vicinaux, etc.; en un mot, il est de principe que la caisse a la surveillance de toute administration financière qui ne relève pas directement de l'État, et qui doit offrir une grande sécurité pour les fonds qu'on lui confie, mais qui conserve néanmoins une certaine autonomie.

La caisse est en relations avec tous les receveurs généraux et jouit de privilèges administratifs, et l'on comprend que, malgré son indé-

(1) Pendant longtemps la caisse ne recevait que des dépôts en argent; depuis la loi du 28 juillet 1875, elle accepte aussi des valeurs et des bijoux.

(2) Les pensions de l'État sont payées par la caisse centrale de la dette publique.

pendance, elle devait figurer ici à titre d'annexe du ministère des finances ou de la caisse centrale du Trésor.

CHAPITRE III

LES AGENTS DES FINANCES. — ORGANISATION HIÉRARCHIQUE.

On sait déjà que l'ensemble des services financiers se rangent hiérarchiquement sous le ministère des finances; mais si certains fonctionnaires en dépendent directement, d'autres ressortissent aux directions générales qui, on l'a vu, ne sont elles-mêmes au fond que des parties théoriquement détachées du ministère des finances.

Les subordonnés directs ou immédiats du ministère des finances sont les trésoriers-payeurs généraux; il en existe un par département, sauf dans le département de la Seine, où le payeur central en fait les fonctions. De ces fonctionnaires dépendent les receveurs particuliers des finances dont la résidence est au chef-lieu d'arrondissement, à l'exception du chef-lieu de département, où il est rendu inutile par la présence du trésorier-payeur général. Dans chaque arrondissement se trouvent les percepteurs qui reçoivent directement les impôts des mains des contribuables.

C'est au percepteur qu'il appartient de recueillir les contributions directes ; c'est aussi entre ses mains qu'on doit aujourd'hui verser le montant des amendes. Quant aux contributions indirectes, droits de toutes sortes, nous verrons qu'elles ont des receveurs spéciaux. Les percepteurs sont de plus en plus chargés de services accessoires ; ainsi ils reçoivent les versements pour la caisse d'assurances des ouvriers, ils paient les rentes, etc. Les percepteurs de l'État ont aussi la mission de recevoir, moyennant indemnité, les recettes des communes dans les nombreuses localités où il n'existe pas de receveurs municipaux; de même ils encaissent les cotisations pour les syndicats des travaux, associations autorisées par le gouvernement, qui ont pour but d'exécuter des améliorations agricoles, des irrigations, des endiguements et autres travaux d'utilité générale.

Les 5,265 percepteurs, nombre fixé par le décret du 25 juillet 1879, ne reçoivent aucun traitement, mais seulement des émoluments proportionnels, variant entre 2000 et 8000 francs par an, et même au delà; ils ont à fournir un cautionnement en rapport avec les sommes qu'ils perçoivent (1).

(1) On trouve de plus amples détails sur ce point dans le *Dictionnaire d'administration*, de Maurice Block, à l'article *Percepteur*.

D'après le budget de 1881, la somme de leurs émoluments s'est élevée à 12,713,700 francs.

Le receveur particulier n'est qu'un intermédiaire; il exerce une surveillance sur ses subordonnés, les percepteurs, et il facilite le travail à ses supérieurs. Dans sa résidence, il est en même temps receveur des impôts ou percepteur local; il doit naturellement fournir un cautionnement proportionnel à l'importance de ses perceptions. Outre un traitement fixe de 2,400 fr. à 3,600 fr., ils reçoivent des émoluments proportionnels. Les 273 receveurs particuliers ont obtenu, en 1881, 655,200 fr. de traitement fixe, et 2,361,500 fr. en bonifications sur leurs recettes.

Le receveur particulier reçoit principalement des sommes provenant des contributions directes; mais il peut aussi encaisser d'autres deniers destinés à la caisse du Trésor et effectuer des paiements sur l'ordre de ses supérieurs.

L'agent supérieur du ministère des finances est le trésorier-payeur général.

Ses fonctions sont multiples et si importantes qu'étant obligé fréquemment de s'absenter de sa résidence pour affaires de services, telle que la vérification des caisses de ses subordonnés, il a besoin d'être représenté d'une manière permanente dans ses bureaux; il doit donc avoir un fondé de pouvoir pour le remplacer : s'il a besoin d'une double représentation, le deuxième fondé de pouvoir doit être doublé d'un contrôleur spécial, qui signe avec lui.

Les trésoriers-payeurs jouissent d'un traitement fixe de 6000 francs et d'émoluments sur les recettes fixés de la manière suivante :

Sur les 2 premiers millions	0.11	p. 100
— 2 millions suivants	0.10	—
— 3 —	0.08	—
— 3 —	0.07	—
— 3 —	0.06	—
— 37 —	0.04	—
Sur toute somme dépassant 50 millions	0.03	—

En vertu du décret du 14 juin 1877, ils reçoivent sur les dépenses :

Sur les 4 premiers millions	0.25	p. 100
— 6 millions suivants	0.103	—
— 10 —	0.063	—
— 10 —	0.053	—
Sur les sommes dépassant 30 millions	0.043	—

D'après le budget de 1881, les 86 trésoriers ont reçu :

Comme traitement	522,000 fr.
Comme émoluments sur les recettes	1,267,800
— sur les dépenses	2,085,500

Le cautionnement qu'ils doivent fournir est égal à six fois la somme de leurs émoluments. Ils doivent en même temps, vis-à-vis du Trésor, faire l'avance d'une certaine somme, organisation spéciale à la France et que nous allons expliquer (1).

En dehors des versements que le trésorier payeur fait sur sa propre fortune, et ceux qui sont le résultat de ses perceptions, il doit encourager dans sa circonscription l'usage du dépôt au Trésor des fonds flottants des particuliers. L'État paie un intérêt pour ces fonds, cet intérêt revient en majeure partie au déposant, mais le trésorier a sa remise, ou, si l'on veut, l'État paie au trésorier un intérêt un peu supérieur à celui que le trésorier offre au déposant.

En revanche, le trésorier-payeur est obligé de faire gratuitement les achats et les ventes de rentes qui lui sont demandés par les particuliers. De même, les fonds avancés à l'État par les particuliers, sous forme de bons du Trésor, ou obligations portant intérêt à 3, 6 ou 12 mois, passent par les mains du trésorier-payeur.

Cette organisation a l'avantage de mettre à la disposition de l'Etat plus de fonds qu'il n'en obtiendrait par d'autres procédés. Elle facilite d'ailleurs sensiblement le placement des emprunts.

Les recettes de toutes les caisses d'un département, y compris celles des contributions indirectes, des domaines, etc., sont versées dans les caisses des trésoriers-payeurs; ces fonctionnaires centralisent tout le numéraire de leur département et dressent un compte mensuel de leurs opérations. Ils font également tous les paiements locaux. Le ministre décide l'emploi des excédents qu'ils peuvent avoir, et leur fait passer aussi les sommes nécessaires lorsque leurs propres recettes sont insuffisantes pour les dépenses dont ils sont chargés.

Quant aux paiements, le trésorier ne doit les effectuer que lorsqu'il a constaté la parfaite régularité des mandats.

Les fonctionnaires dont nous venons de parler sont les subordonnés directs du ministère des finances; nous aurons à nous en occuper encore plus d'une fois; à présent nous devons traiter de ceux qui, tout en étant sous la haute direction de ce département, dépendent au premier degré de l'une des directions générales.

Commençons par la direction générale des contributions directes. Elle se compose d'un service central, c'est-à-dire d'employés travaillant au ministère des finances et formant des bureaux et des divisions, et d'un service extérieur. De là la distinction en service sédentaire et en service actif.

La direction générale des contributions directes ne comprend pas

(1) Pour les institutions en vigueur dans le même cas en Prusse, voir le chapitre IV.

les agents de perception, mais seulement les agents de répartition ou plutôt les employés chargés d'établir l'assiette de l'impôt; d'après le budget de 1881, le personnel chargé de cette attribution est ainsi composé :

Directeurs de départements (avec un traitement de 7,000 à 10,000 fr.)..	86
Inspecteurs (avec un traitement de 4,000 à 6,000 fr.).................	98
Contrôleurs et premiers commis de direction (avec un traitement de 1,500 à 3,500 fr.)..	1021

Ces employés sont donc chargés de l'assiette des contributions directes, dont la gestion fera l'objet d'explications ultérieures. A raison de leur connaissance des lieux et des choses, les percepteurs doivent aussi apporter leur concours à ce travail préparatoire, tout en restant indépendants de la direction générale des contributions directes. Il aurait pu paraître juste de les en faire ressortir puisqu'ils ne perçoivent que des impôts directs et que les autres contributions ont des percepteurs spéciaux, mais on a pensé qu'il est plus logique de les subordonner directement aux trésoriers-payeurs généraux, qui sont dans une certaine mesure responsables de leur gestion.

La direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre, a, comme les autres, son siège à Paris, dans les bâtiments du ministère des finances. D'elle dépendent dans les départements :

Directeurs (traitement de 8,000 à 12,000 fr.), dont 1 par département (1).	87
Inspecteurs (traitement de 5,000 à 6,000 fr.).........................	89
Sous-inspecteurs et vérificateurs (traitement de 3,000 à 4,500 fr.).......	438

et de plus 2 employés inférieurs ; viennent ensuite 3234 receveurs de l'enregistrement, qui jouissent d'émoluments proportionnels (en 1881, ils ont touché 11,915,400 fr.), enfin 281 employés du timbre au traitement de 1,000 à 6,000 fr.

Le motif pour lequel on a établi dans cette direction générale des receveurs spéciaux, se comprend aisément ; il ne s'agit pas ici d'impôts payables chaque année et répartis d'après des principes fixes ; il s'agit seulement de déterminer le montant de taxes et de droits perçus dans des circonstances prévues. Les cas et le mode de taxation sont fixés par la loi ; mais, ainsi qu'on le verra plus tard, lorsque nous ferons l'exposé détaillé de ces impôts, l'application des règles n'est pas facile à faire, elle exige des connaissances spéciales, en même temps qu'un grand tact, qui ne peuvent s'acquérir que par l'étude et la pratique.

Dans les départements, les directeurs sont chargés de la conduite

(1) A Paris il en existe deux : un pour l'enregistrement et le timbre, et l'autre pour les domaines.

générale de l'administration, et ils la représentent vis-à-vis des autres administrations et des tribunaux.

Les inspecteurs ont la surveillance générale, les sous-inspecteurs et vérificateurs sont chargés de vérifier dans tous les détails les caisses des receveurs, les livres et les actes des notaires, des greffiers, des huissiers, des communes et des établissements publics; ils contrôlent l'application des formalités prescrites par la loi et entraînant la perception des droits. Ils peuvent également exiger des maisons de commerce la preuve qu'elles se sont conformées à l'obligation du timbre. Il existe en outre, dans les grandes villes, des contrôleurs spéciaux pour certaines catégories de droits.

D'après l'ordre hiérarchique, les receveurs de l'enregistrement viennent après les inspecteurs ; leur mission consiste dans la perception des droits d'enregistrement et de timbre. Ils doivent savoir quelle est la somme à payer dans tous les cas qui se présentent, tâche facile pour des droits dont la perception revient tous les jours, mais parfois aussi difficile que délicate dans certaines circonstances, comme le témoignent d'ailleurs les volumineux recueils de décisions judiciaires sur la matière. Aussi, dans les grandes villes, où plusieurs receveurs sont nécessaires, on ne leur a pas attribué des circonscriptions déterminées, on a préféré les spécialiser par branche d'impôts. Il y a un receveur spécial pour les actes civils, un autre pour les actes judiciaires, pour les droits de succession, pour le timbre, etc.

A côté des receveurs, et à un degré un peu plus élevé, on trouve les « conservateurs des hypothèques »; ces fonctionnaires ne se bornent pas à percevoir des droits, ils ont encore une responsabilité particulière en leur qualité même de conservateurs des hypothèques.

Enfin viennent les greffiers ; ils n'appartiennent pas sans doute au même corps de fonctionnaires, mais ils doivent figurer ici, parce qu'ils perçoivent les droits de greffe qui font partie des droits d'enregistrement.

Quant à l'importance des impôts perçus par cette administration, il suffira de faire connaître que leur montant figure, au budget de 1881, pour la somme de 675,458,700 francs, tandis que l'ensemble des contributions directes ne donne dans la même colonne que 379,398,300 francs. Les taxes assimilées qu'on doit y ajouter ne comptent que pour 23,407,670 fr.

Si l'on prend comme base de comparaison le montant des recettes, la direction générale des contributions indirectes a, sans aucun doute, plus d'importance encore, car le budget précité indique qu'elle doit réaliser une recette de 1,048,563,000 francs. Quelle armée d'employés ne faut-il pas pour faire marcher une semblable administra-

tion! C'est ce que montre en effet le chiffre de ceux qui en relèvent directement, chiffre qui s'élève presque à 12,000 individus.

C'est qu'il faut beaucoup d'abeilles pour remplir les rayons de la grande ruche fiscale, mais les contribuables ne sentent que les piqûres des aiguillons; les impôts pour eux n'ont aucune douceur; aussi ne doit-on pas s'étonner si les contribuables remplissent parfois malgré eux leurs obligations et cherchent à frauder autant que possible le Trésor; dans leur mauvaise humeur, ils sont loin de comparer les employés à des abeilles, ils leur donnent, au contraire, le nom peu flatteur de « rats de caves (1) ».

Cette armée d'employés se divise en plusieurs sections, qui a leur tour comprennent des hiérarchies de grades et de fonctions.

D'après le budget de 1881, le service général comptait, en outre des employés de cette direction résidant à Paris, le personnel suivant :

Directeurs (traitement de 8,000 à 12,000 fr.)	85
Inspecteurs (traitement de 4,000 à 6,000 fr.)	170
Sous-directeurs (traitement de 4,000 à 6,000 fr.)	143
Contrôleurs (traitement de 2,700 à 3,000 fr.)	286
Employés inférieurs des directions (traitement de 1,400 à 3,000 fr.)	29
Receveurs ambulants (traitement de 2,100 à 3,000 fr.)	1,998
Commis principaux (traitement de 1,910 à 2,400 fr.)	2,399
Commis (traitement de 1,400 à 1,800 fr.)	2,102
Employés inférieurs (traitement de 1,000 à 1,200 fr.)	200

Pour la « garantie », ou le contrôle des matières d'or et d'argent, il existe 91 employés de divers grades; la perception de l'impôt sur le sucre de son côté exige le concours de 10 inspecteurs, 72 contrôleurs, 679 commis principaux, 663 commis ordinaires et 1,224 employés inférieurs.

Il faut encore ajouter 376 percepteurs principaux et ordinaires ou entreposeurs, dont le traitement varie entre 3 et 9000 francs. Ils tiennent un entrepôt des objets passibles de l'impôt (tabac, poudre, etc.); 359 d'entre eux sont sédentaires avec un traitement de 1,800 à 4,500 fr., et de plus il y a 7 autres employés, enfin le chef du laboratoire central de Paris avec 32 auxiliaires. Ajoutons encore 12 à 13,000 buralistes ou agents locaux inférieurs, ainsi que certains employés d'octroi.

Dans chaque département, les directeurs sont à la tête de tout le service; leur devoir est de contrôler aussi souvent que possible la marche de l'administration.

Leurs pouvoirs sont très étendus; ils ont le droit de faire remise

(1) Parce que les boissons sont conservées dans les caves et qu'il faut y descendre pour opérer les vérifications prescrites.

des peines minimes encourues et de nommer les buralistes dans les villages; ils représentent dans leur département l'administration vis-à-vis des autres autorités et adressent à la direction générale les états de recettes, après les avoir examinés, et les avoir au besoin accompagnés de leurs observations. Dans les départements importants, certains arrondissements ont des sous-directeurs, responsables comme le directeur, et dont la tâche est d'alléger le travail de ce dernier par l'expédition directe d'une partie des affaires.

L'organisation des caisses est la suivante :

Dans chaque village où l'institution en a paru nécessaire, fonctionne un buraliste auquel les contribuables doivent faire les notifications et les déclarations exigées. Les buralistes reçoivent une rémunération consistant en petits émoluments proportionnels, et ont habituellement le bureau de tabac (1). Ils sont subordonnés aux receveurs ambulants.

Il est de règle que ce receveur soit accompágné dans ses tournées d'un commis principal; tous les deux se rendent chez les contribuables et fixent le taux des droits à payer en même temps qu'ils les perçoivent.

Dans les localités où il existe un octroi, les employés qui en font partie sont chargés de la perception des impôts indirects pour le compte de l'État.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, les receveurs ambulants ont une double tâche: déterminer d'abord les sommes dues, puis les percevoir; ils en transmettent le montant au trésorier-payeur, ou bien au receveur particulier, mais rarement à la caisse principale.

Dans les villes, ces deux sortes de fonctions sont habituellement séparées; les recettes sédentaires, dont plusieurs existent dans les grandes villes, sont confiées à des receveurs spéciaux, qui reçoivent en même temps, comme les buralistes dans les villages, les avis et les déclarations. D'un autre côté, chaque circonscription de ces recettes sédentaires comprend quelques autres groupes d'employés (section d'exercice) composés de deux personnes, chargés de fixer *chez les contribuables* la quotité d'impôts à acquitter.

Cette fixation s'appelle l'exercice; les employés doivent déterminer les quantités de marchandises soumises à l'impôt, les établir pour chaque contribuable, et en prendre note en sa présence. Dans les circonscriptions où fonctionnent plus de deux des sections précitées, un contrôleur spécial leur est adjoint.

Les receveurs sédentaires, qui sont souvent en même temps entre-

(1) Voir pour les bureaux de tabac, un peu plus loin et le chapitre spécial.

poseurs, sont chargés de la vente des provisions de poudre et de tabac, et en transmettent le produit aux trésoriers ou aux receveurs particuliers.

Les receveurs principaux exercent habituellement leurs fonctions dans les chefs-lieux d'arrondissement, où ils cumulent les fonctions de receveurs sédentaires et de buralistes. Leur titre de receveurs principaux ne signifie pas qu'ils encaissent l'argent perçu par les receveurs d'ordre inférieur; ce qu'ils en reçoivent, ce sont plutôt des comptes et des états qui leur servent à dresser le compte d'arrondissement.

Il existe d'ailleurs encore d'autres fonctionnaires pour certaines catégories d'impôts. Les détails sur ce point qui pourrait présenter quelque intérêt figureront dans la partie spéciale réservée aux impôts.

Nous arrivons à la direction générale ou administration des douanes.

Organisée pour la première fois d'après les idées modernes par les lois des 1er mai et 22 août 1791, cette partie du ministère des finances a été plusieurs fois réorganisée, notamment le 5 janvier 1831, le 17 décembre 1844, et le 19 mars 1869.

Plus encore que les autres directions générales, l'administration centrale de ce service est dirigée d'après des délibérations en conseil; les affaires importantes (1) ne peuvent être expédiées qu'après entente préalable du directeur avec les deux administrateurs ou chefs de divisions.

Au-dessous de la direction générale des douanes se trouvent placés les agents suivants :

1° *Service des bureaux.*

Directeurs	(traitement de 8,000 à 12,000 fr.)...	26
Inspecteurs	(— 4,500 à 6,000 fr.)....	78
Sous-inspecteurs	(— 3,000 à 3,500 fr.)....	72
Contrôleurs	(— 2,700 à 3,000 fr.)....	90
Vérificateurs	(— 1,500 à 2,400 fr.)....	470
Commis	(— 1,200 à 3,000 fr.)....	921
Receveurs principaux et particuliers (traitement de 1,200 à 1,600 fr.)	....	643
Autres subordonnés (traitement de 1,800 à 2,400 fr.)..		6
	Ensemble.................	2,306 agents.

2° *Service actif ou des brigades.*

Capitaines (traitement de 2,400 à 3.200 fr.)...........	230
Lieutenants (traitement de 1,800 à 2,200 fr.)...........	455
Gardes-magasins (traitement de 1,500 à 1,600 fr.).....	57

(1) Ordonnances royales des 22 janvier 1822 et 30 décembre 1829.

Sous-officiers, brigadiers ou sous-brigadiers (traitement de 1,100 à 1,500 fr.)	3,796
Préposés (traitement de 900 à 1,000 fr.)	14,046
Patrons de navires (traitement de 1,100 à 1,500 fr.)	375
Matelots (traitement de 900 à 1,000 fr)	1,237
Ensemble	20,196 hommes.

Indépendamment de leur traitement, ces agents ont encore une part proportionnelle dans les confiscations et les amendes encourues pour contraventions aux lois de douanes. Les sommes qui en proviennent sont réparties entre eux d'après des bases déterminées d'avance.

Comme dans d'autres services, il existe ici des directeurs à la tête des départements, mais seulement des départements frontières, ainsi qu'à Paris et à Alger.

Les fonctions des inspecteurs s'expliquent suffisamment par le titre même. La surveillance qu'ils doivent exercer est sérieusement organisée : ils vérifient les caisses des receveurs et passent l'inspection des brigades dans leurs cantonnements.

L'expédition en douane des marchandises importées est opérée par les vérificateurs et les commis, tandis que le paiement des droits a lieu entre les mains des receveurs et sous les yeux des contrôleurs. Il n'est pas versé un centime, dont l'existence ne soit connue, non pas de deux personnes, mais bien de trois, et il doit en être tenu un compte exact d'après des formules imprimées d'avance et des règles bien arrêtées.

La surveillance proprement dite des frontières appartient aux préposés. Ils se divisent en plusieurs groupes, placés chacun sous la conduite d'un sous-officier (brigadier ou sous-brigadier), qui parcourent la frontière, et se rendent dans toutes les localités où l'on peut craindre une importation frauduleuse. La surveillance s'exerce d'après des plans arrêtés d'avance entre les capitaines et inspecteurs, ou sous-inspecteurs, de façon qu'il y ait toujours la moitié des hommes en service, tandis que l'autre se repose.

La situation des douaniers est aussi délicate que fatigante; leurs devoirs s'étendent jusqu'à l'obligation de se servir de leurs armes contre tout individu soupçonné de fraude, qui refuse de répondre.

La direction générale des manufactures des tabacs, également installée à Paris, ne comprend, en dehors de la capitale, qu'un nombre relativement restreint d'agents. On peut les diviser en trois catégories, bien qu'elles ne soient pas toujours distinctes, et que, d'un autre côté, cette branche d'administration reçoive le concours de personnes qui n'ont pas en réalité le caractère d'employés.

L'administration de la régie comprend la culture, la fabrication et la vente du tabac.

En tant que le tabac n'est pas importé, l'administration doit s'occuper de la culture du tabac indigène; cette culture s'opère sous la surveillance d'employés spéciaux (ce point, comme beaucoup d'autres de même nature, sera examiné dans le chapitre consacré au monopole du tabac).

Quinze établissements différents, ou manufactures des tabacs, s'occupent de la fabrication ; il existe une manufacture à Paris ; la seconde est établie dans les environs de la capitale, à Neuilly ; les autres sont installées au Havre, à Morlaix, Toulouse, Bordeaux, Tonneins, Marseille, Lyon, Lille, Nantes, Châteauroux, Dieppe, Nancy et Riom. On établit encore une manufacture à Pantin.

La vente effectuée par l'intermédiaire des entreposeurs, qui conservent le tabac en entrepôt, a lieu dans les débits de tabac. Ce sont des boutiques de vente, la concession des principaux débits est faite par une commission spéciale; les petits (d'un revenu de 1,000 fr. et au-dessous, sont concédés par les préfets ou par l'administration).

Le budget de 1881 n'indique que 212 employés de la direction générale des manufactures, savoir :

Directeurs ou supérieurs en chef (traitement de 8,000 à 12,000 fr.)......	22
Ingénieurs ordinaires (traitement de 5,000 à 7,000 fr.)................	26
Sous-ingénieurs (traitement de 2,500 à 4,000 fr.)......................	16
Contrôleurs de manufactures (traitement de 5,000 à 7,000 fr.)..........	19
Gardes-magasins (traitement de 3,000 à 5,000 fr.)......................	19

Les autres subordonnés sont de simples commis aux écritures :

Les ouvriers proprement dits des tabacs ne figurent pas au nombre des employés indiqués au budget, mais nous trouvons encore, comme faisant partie de l'administration des tabacs, 542 employés de magasins et de culture, répartis par circonscriptions et subordonnés à six directeurs (de 8 à 10,000 fr. de traitement.)

Ces agents sont ainsi répartis :

Inspecteurs (traitement de 6,000 à 7,000 fr.)..........................	8
Sous-inspecteurs (traitement de 3,500 à 4,000 fr.).....................	4
Entreposeurs (traitement de 4,500 à 5,000 fr.).........................	30
Contrôleurs de magasins (traitement de 3,500 à 4,000 fr.)..............	30
Contrôleurs de culture (traitement de 2,500 à 3,000 fr.)...............	50
Commis principaux (traitement de 2,400 à 3,000 fr.), chargés de la vérification des cultures..	25
Vérificateurs et commis chargés de la visite des magasins et des cultures (traitement de 1,300 à 2,100 fr.)................................	229
Surveillants (traitement de 1,000 à 1,400 fr.).........................	162

Le nombre des débits de tabacs s'élevait en 1873 à 39,900 (1), parmi lesquels se trouvaient 28,519 débits simples et 11,461 recettes-débits, c'est-à-dire bureaux de tabacs que l'on a confiés aux buralistes des contributions indirectes, afin d'augmenter leurs faibles revenus.

Quant à la direction générale des monnaies et médailles, son administration proprement dite ne figure au budget que pour 26 employés.

La Monnaie est considérée comme une administration indépendante et figure au budget dans la classe des articles simplement énumérés pour ordre ; si bien que c'est une tête qui paraît privée de corps, une institution dont le caractère principal se comprend difficilement.

On doit supposer que l'organisation ancienne a eu quelque inflence sur la nouvelle. Autrefois la Monnaie n'était qu'une entreprise privée, placée sous la surveillance de l'État; aujourd'hui, c'est l'État lui-même qui fabrique les monnaies, et comme pour le tabac, il se fait payer sa peine. Il y a sans doute une différence entre le tabac et la monnaie ; le premier est une matière imposable, tandis qu'en principe cette dernière ne doit rien rapporter à l'État. Toutefois, si la fabrication de la monnaie divisionnaire à titre réduit permet de réaliser quelque bénéfice sur les monnaies, ce n'est pas que tel soit le but de l'État, c'est seulement le résultat de la nature même des choses, produite par des circonstances que nous aurons à exposer ailleurs.

ASSIETTE DE L'IMPOT, RÉCLAMATIONS ET RECOUVREMENT

Plus on pénètre dans le fond de cette organisation financière, mieux on voit combien les fils de cette trame sont habilement agencés; malgré leur entrecroisement et leur confusion apparente, jamais ils ne s'embrouillent entre eux, tellement les dispositions sont bien prises et que tout est bien prévu.

Cet enchevêtrement des fils produit cependant un inconvénient, c'est que la nécessité de présenter les choses sous toutes leurs faces semble produire des répétitions; mais ces changements de point de vue ne peuvent que procurer au lecteur une idée plus claire et plus exacte de l'ensemble, comme des détails.

Tel est le motif qui nous a engagés à traiter séparément l'assiette des impôts et l'organisation des agents des finances; nous nous bornerons d'abord à envisager l'ensemble des principes généraux d'ad-

(1) Block, *Statistique de la France.*

ministration, nous réservant d'entrer dans l'exposé des dispositions spéciales à mesure que nous examinerons chaque impôt.

C'est le législateur qui établit l'impôt, et les dispositions qu'il adopte doivent être appropriées au caractère de chaque contribution; tantôt il statuera par des mesures générales, tantôt il entrera dans les plus légers détails.

Ainsi pour les *droits*, il est de règle que la loi en fixe le montant ; elle détermine le taux du droit de timbre, le taux de l'enregistrement, comme la taxe d'affranchissement des lettres, et généralement le taux des impôts, comme des droits, est fixé par une loi. Dans certains cas cependant une simple ordonnance suffit : par exemple, une décision du 7 germinal an X a fixé à 9 francs par kilogramme ($2\frac{28}{31}$ par 1,000) le droit de fabrication de la monnaie d'or, mais une ordonnance royale du 25 février 1835 a réduit ce taux à 6 francs ($1\frac{29}{31}$ pour 1,000), probablement à cause des perfectionnements apportés aux machines.

De même, un décret impérial du 8 avril 1854 a relevé le tarif à 6 fr. 70 c. ($2\frac{1}{31}$ pour 1,000), parce que le ministre des finances de l'époque demandait qu'au lieu de pièces de 20 francs, on frappât une plus grande quantité de pièces de 5 et de 10 francs, ce qui entraînait naturellement l'élévation des frais de fabrication,

Nous pouvons citer aussi la loi du 28 avril 1816 (titre V, art. 177), sur les tabacs, qui dispose que « le prix en sera déterminé par des ordonnances du roi » ; certes, on ne pensait pas alors que cette disposition aurait pour conséquence, en 1860, la publication d'un décret qui devait élever le prix du tabac ordinaire de 25 pour cent, et imposer à la nation un impôt de plusieurs millions, sans l'intervention des Chambres.

Mais que ce soit le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif qui ait fixé le montant d'un impôt, il n'y a pas véritablement assiette de l'impôt, du moment que la simple connaissance d'une disposition légale suffit pour que le contribuable sache ce qu'il doit acquitter dans chaque cas. Aussi pour l'immense domaine des contributions indirectes, n'a-t-on pas besoin d'employés chargés de fixer l'assiette de l'impôt, il suffit d'avoir des receveurs et des contrôleurs, ces derniers étant spécialement chargés de surveiller les contraventions et les omissions des contribuables.

Les receveurs suffiraient pour le recouvrement de ces impôts, si les contribuables considéraient comme un devoir sacré de se présenter spontanément aux caisses et d'acquitter loyalement la cotisation que la loi leur impose; mais c'est là un progrès qu'on désespère de voir se réaliser, même dans un lointain avenir.

Ecartons cette utopie ; il existe des impôts pour la perception desquels des guichets de recettes et l'honnêteté des contribuables ne suffiraient pas pour que leur perception intégrale puisse s'opérer; il en est qui exigent une répartition expresse entre les citoyens, ce sont les contributions directes, et particulièrement celles qui sont des impôts de répartition.

Pour ces impôts, le législateur se borne à fixer la somme totale que les diverses branches de contributions doivent produire; il reste ensuite à déterminer ce que chaque citoyen doit payer, et la fixation des cotes individuelles se fait avec le concours des citoyens eux-mêmes par des agents spécialement préposés à ces opérations délicates.

Les Chambres n'ont pas seulement à fixer la somme totale de l'impôt, pour le pays entier, elles doivent encore la répartir entre les départements ; c'est là une tâche qui, en vérité, ne présente aucune difficulté, car les chiffres de ces impôts ne se modifient guère d'une année sur l'autre : ainsi le montant de l'impôt foncier a été fixé une fois pour toutes; seules les constructions donnent lieu à des modifications annuelles, dont les éléments sont fournis aux Chambres par des tableaux qui indiquent combien il a été construit de maisons, et combien il en a été détruit dans l'année (1).

Par le budget, chaque département connaît son contingent, c'est-à-dire sa part contributive à la somme totale. Le contingent est ensuite soumis au Conseil général du département, dont les membres sont, on le sait, issus de l'élection, et réparti par ce conseil entre les arrondissements. Un conseil d'arrondissement, également élu, a pour mission de répartir entre les communes les impôts directs, foncier, personnel, mobilier, impôt des portes et fenêtres. Cette tâche est déjà un peu plus délicate, car il n'est pas de village ou de petite ville où ne soient survenus pendant l'année des modifications sensibles à la situation des fortunes, et qui doivent être prises en sérieuse considération pendant la répartition.

Dans la commune, la répartition proprement dite entre les particuliers est remise à une commission de répartiteurs. Ce sont de simples citoyens qui ne reçoivent aucune indemnité pour leur travail, excepté à Paris, où, à raison de l'étendue de la tâche, une loi a établi des agents spéciaux.

La commission de répartition se compose du maire et d'un adjoint et de plus, dans les grandes villes, de deux conseillers municipaux et de cinq citoyens, désignés par le sous-préfet, sur la proposition du maire.

(1) Voy. chapitre VI.

Les contrôleurs apportent à cette commission leur concours indispensable. En fait, le rôle des contribuables existe déjà depuis l'année précédente. La tâche des contrôleurs consiste seulement à se rendre de localité en localité, et à y relever les changements survenus dans le courant de l'année.

Pour l'exécution de leur travail, les contrôleurs ont le concours de deux fonctionnaires, qui n'appartiennent pas à la catégorie des agents chargés de l'assiette des impôts, nous voulons parler du percepteur des contributions directes et du receveur de l'enregistrement. Le premier doit communiquer les notes qu'il a réunies dans le cours de l'année sur tous les faits intéressant le Trésor, tels que décès, constructions et démolitions de maisons, enlèvements de portions de terrains par les inondations, etc.

De même les translations de propriété par vente ou autre mode de transmission, doivent être portées à la connaissance du contrôleur ou du percepteur; mais comme il se présente là de fréquentes irrégularités, le contrôleur fait le nécessaire auprès du receveur de l'enregistrement; ces recherches doivent avoir lieu tous les trois mois, car tout est préparé d'avance, pour permettre de dresser le plus tôt possible les rôles et la matrice des rôles (1).

Les contrôleurs sont donc chargés de constater en temps et lieu, non seulement toutes les mutations survenues, mais encore d'opérer en présence des contribuables qui doivent être prévenus d'avance; si le contrôleur ne peut se présenter en personne, il est remplacé par le percepteur. L'inspecteur contrôle ensuite le travail, en se transportant tantôt à un endroit, tantôt à un autre, et en comparant les rôles avec ce qu'il constate; le directeur des contributions doit aussi faire quelquefois des tournées.

Le rôle ne contient pas seulement le nom, mais aussi la somme probable à payer, nous disons probable, car rien n'est encore arrêté d'une manière définitive.

Pour la fixation définitive, et après que le conseil d'arrondissement a déterminé le contingent qui doit être supporté par chaque commune, le contrôleur, le maire et les répartiteurs se réunissent. Quant à la procédure à suivre, elle sera développée à propos de l'assiette de chacune des contributions.

Remarquons seulement ici que les répartiteurs coopèrent à la fixation des impôts foncier, personnel, mobilier et des portes et fenêtres, mais non à celle de l'impôt des patentes. En effet les rôles de cet impôt sont établis par le contrôleur avec l'aide du maire; ce n'est pas

(1) A Paris, ces recherches ne semblent pas avoir lieu, on y est obligé de déclarer les mutations si l'on tient qu'elles soient reportées sur les registres du percepteur.

un impôt de répartition mais de quotité : la loi fixe le montant des taxes à percevoir, et par assiette de l'impôt on ne peut entendre que la simple application des droits aux citoyens ou plutôt aux industries qui vont le supporter.

Pour que ces travaux soient terminés à temps, le budget, ou au moins la partie afférente aux contributions directes, doit être voté avant le 15 août, car les conseils généraux se réunissent au plus tard le lundi qui suit cette date, pour procéder au repartement.

Suivant les circonstances, les délibérations et les décisions du Conseil général touchent à beaucoup d'autres questions, qu'il peut traiter ou passer sous silence, car ses pouvoirs sont assez étendus, mais il est en tout cas obligé de faire la répartition de l'impôt. Si un conseil général manquait à ce devoir, le préfet, en conseil de préfecture, devrait arrêter la répartition, car elle est indispensable pour l'exécution du travail ultérieur.

Le conseil d'arrondissement se réunit ensuite en septembre pour procéder au sous-repartement ; il reste ainsi au contrôleur les trois derniers mois de l'année pour achever le travail préparatoire.

Dès que cet agent a terminé sa tâche dans une commune, il adresse les rôles préparés, avec toutes les pièces justificatives, au directeur des contributions directes. Celui-ci vérifie les résultats obtenus, et s'il les trouve exacts, il les porte sur la matrice générale des rôles, et les fait transcrire en même temps sur les rôles des communes et sur les tableaux du cadastre. Le directeur possède une copie de tous les rôles des communes du département qui lui sert à tenir au courant la matrice générale. Avant le 20 septembre il reçoit aussi des préfets une communication des centimes additionnels imposés et il en inscrit le montant sur le rôle de chaque commune. Enfin, d'après le rôle général, il établit définitivement les rôles des communes, qui sont au nombre de deux, l'un destiné aux impôts de répartition, et dans lequel sont compris tous les contribuables avec le montant des sommes qu'ils doivent acquitter, et l'autre réservé aux individus soumis aux droits de patente. Le premier rôle est seul définitif et valable pour toute l'année ; au contraire, le rôle des patentes se modifie tous les trois mois par des additions et des suppressions.

Une fois que les rôles des communes sont prêts, le préfet les déclare exécutoires. Ce fonctionnaire est ici comme ailleurs le représentant du gouvernement dans son département (1). La loi lui a

(1) On peut comparer d'ailleurs la loi prussienne du 1er mai 1851 sur la « classensteuer », art. 10, qui dit : « La fixation du montant des impôts est faite par le gouvernement du district. Ce gouvernement, qui est un collège exécutif, est représenté en France par le préfet et le directeur des contributions directes. »

donné pleins pouvoirs, en reconnaissant la nécessité de sa signature pour donner une valeur légale à un grand nombre d'actes, tels que les rôles de contributions, à la formation desquels il n'a pas contribué directement, et de l'exactitude desquels il ne peut nullement répondre.

On s'est demandé plus d'une fois pourquoi les préfets étaient chargés de semblables formalités ; on a fait remarquer que le directeur des contributions, en sa qualité de représentant du Ministère des finances, devait avoir une autorité suffisante pour certifier l'exactitude des rôles, et l'on n'a pu donner d'autre justification de cette situation sinon que le directeur des contributions directes n'est pas détenteur de la puissance publique, comme le préfet ; en d'autres termes que le ministre des finances dont le directeur est le représentant, ne fait que percevoir et payer, tandis que l'établissement des rôles d'impôts est une des tâches de l'administration générale (1).

Si l'on fait abstraction de ces discussions purement théoriques, on reconnaît assez généralement en France la nécessité de fonctionnaires spéciaux des finances pour établir les rôles d'impôts ; on part en effet de cette idée que sans connaissances spéciales et sans des soins minutieux, on ne peut dresser les actes qui sont indispensables à l'administration des finances.

Le directeur adresse les rôles déclarés exécutoires avec les pièces nécessaires au receveur des finances, qui en fait la distribution entre les percepteurs, tandis que le préfet transmet un résumé général au trésorier payeur.

Les percepteurs, à leur tour, présentent les rôles aux maires qui en font annoncer le recouvrement par voie d'affiches (Loi du 4 messidor an VII). Le maire certifie sur les rôles que la publication a été faite, et immédiatement après, les feuilles d'avertissement peuvent être envoyées aux contribuables.

Il convient à présent d'exposer dans quelle mesure les opérations de l'assiette sont attaquables par les contribuables.

Les réclamations peuvent émaner :

1° Du conseil d'arrondissement. Ce conseil se réunit chaque été pendant un temps assez court en deux fois différentes, avant et après la session d'août du conseil général. Nous avons déjà parlé du but de la seconde réunion, la répartition de l'impôt entre les communes ; dans la première session, le conseil délibère sur la question de savoir s'il n'a pas des réclamations à formuler sur le contingent attribué l'année précédente à l'arrondissement ; il examine s'il n'est

(1) On sait qu'en Prusse l'assiette de l'impôt est généralement établie par le landrath (sous-préfet), avec le concours des autorités locales.

pas survenu des circonstances qui motivent un allégement d'impôts, car certaines communes peuvent être intéressées à ces modifications.

Le conseil général, auquel le directeur des contributions doit fournir les renseignements nécessaires, statue en dernier ressort sur les réclamations du conseil d'arrondissement.

2° Des communes. Elles portent leurs réclamations devant le conseil d'arrondissement, mais si elles ne veulent pas accepter la décision de ce corps, elles peuvent former appel devant le conseil général ; celui-ci statue en dernier ressort, et du moment qu'il fait droit à la réclamation de la commune, le conseil d'arrondissement doit s'incliner devant sa décision ; si celui-ci ne s'y conforme pas, le préfet répartit proportionnellement, entre les autres communes de l'arrondissement, la somme qui provient de la décharge de la commune qui a réclamé.

3° Des particuliers. Deux cas peuvent se présenter : ou c'est un droit qu'on a *à faire valoir*, on procède alors par la voie contentieuse ; ou bien c'est une faveur qu'on demande, dans ce cas on agit par pétitionnement, c'est-à-dire qu'on procède par la voie gracieuse. Dans le premier cas, le réclamant s'adresse au conseil de préfecture, qui forme la première instance de la juridiction administrative, et il motive sa réclamation (1). Le montant de la réclamation dépasse-t-il trente francs, celle-ci doit-être écrite sur papier timbré. Elle doit en tout cas être accompagnée de la quittance du dernier terme d'impôt ; il faut aussi qu'elle soit adressée au sous-préfet (ou au préfet) avant l'expiration des trois mois à partir de la publication des rôles par le maire.

La réclamation est d'abord renvoyée au contrôleur qui l'expédie avec ses observations au directeur des contributions.

Celui-ci demande l'avis du maire et des répartiteurs ; juge-t-il que la réclamation est fondée, il adresse un rapport en ce sens au conseil de préfecture qui décharge le réclamant ; trouve-t-il au contraire qu'elle n'est pas justifiée, il fait connaître les raisons qui la font repousser. Le réclamant alors est entendu, et il peut demander l'adjonction d'experts et un complément d'informations. Puis le conseil de préfecture rend sa décision, contre laquelle un recours peut être formé devant le conseil d'État.

Dans le cas où le réclamant obtient la décharge qu'il a demandée, la commune peut encore faire opposition, parce que, pour les impôts

(1) Il n'est pas possible de détailler ici les arguments si divers qui peuvent être présentés à l'appui d'une réclamation contentieuse ; en voici seulement un, à titre d'exemple : A a été porté sur le rôle de la contribution foncière, pour la somme de 200 fr., comme l'année précédente, bien qu'il ait dû céder par voie d'expropriation ou à l'amiable, un quart de sa propriété ; il n'en possède donc plus que les trois quarts. Il a droit en conséquence à une diminution proportionnelle de l'impôt foncier.

de répartition, le montant dont il est fait décharge est réparti entre les autres contribuables.

Si, au contraire, il s'agit d'une remise d'impôts fondée exclusivement sur des raisons d'équité et sans qu'on fasse valoir aucun droit, il est procédé presque de la même manière; il est fait d'abord une enquête administrative, mais la décision appartient ici au préfet, et non au conseil de préfecture. Aucun appel n'est admis contre cette décision, car il n'y a pas eu jugement, et la somme, dont décharge est accordée, n'est pas répartie entre les autres contribuables.

Le préfet dispose, en effet, d'un fonds de non-valeurs, auquel chaque contribuable contribue d'un pour cent du principal de ses contributions (un centime additionnel). Il va sans dire que dans les cas où les particuliers ont un droit d'appel, les communes et les corporations en jouissent également.

Après avoir envisagé les opérations de l'assiette des impôts et les règles suivies en cas de réclamations, nous devons jeter un coup d'œil sur les procédés de recouvrement.

Le contribuable doit porter au percepteur le montant de sa cote des contributions directes. Mais comme il n'existe pas de percepteur dans chaque village (on en trouve peut-être un par cinq ou six communes), cet agent doit se déplacer, et le sous-préfet fixe chaque année les jours où le percepteur installe son bureau, au moins une fois par mois, et pendant deux heures, dans certaines communes de sa circonscription (1). Ces jours sont indiqués sur l'affiche apposée par les soins du maire, ainsi que sur les feuilles d'avertissement.

Généralement, on doit acquitter pour chaque mois de l'année courante un douzième du contingent, et si l'on s'y tient rigoureusement on est ainsi toujours en arrière d'un mois; de sorte que les paiements sont faits dans l'année pour onze mois, et l'année suivante pour le douzième mois. En fait, chacun paie à sa convenance, tantôt la somme totale en une seule fois, tantôt en deux ou quatre termes et davantage.

Si le contribuable cesse ses paiements, l'État a, en France comme dans les autres pays, un privilège relativement aux autres créanciers.

Le percepteur est armé du droit de poursuite; ce droit lui est d'autant plus nécessaire qu'il est responsable des retards, s'ils proviennent de sa négligence; il doit verser le montant de l'arriéré à titre d'avance au trésor, quitte à le recouvrer sur le contribuable. Il est déchargé de toute responsabilité s'il a continué les poursuites conformément aux lois et que l'insolvabilité du débiteur est régulièrement constatée.

(1) Si une commune se compose de plusieurs sections ou hameaux séparés, le percepteur se transporte au chef-lieu de la commune.

S'il a abandonné les poursuites pendant trois ans, il est tenu de solder de ses propres deniers le montant de l'arriéré sans recours contre le contribuable.

L'impôt est payable le premier de chaque mois pour le montant du mois écoulé. Il est évident que dans la pratique les versements ne se font pas avec cette rigoureuse ponctualité, et souvent le percepteur doit user d'indulgence.

La première sommation, qui est adressée au contribuable sur papier de couleur, est exempte de frais ; mais après des délais déterminés, arrivent successivement les sommations avec frais, le commandement, puis la saisie; la vente publique ne peut avoir lieu sans l'assentiment du préfet ou du sous-préfet, qui peuvent s'inspirer de motifs politique pour le retarder. C'est une question d'opportunité. S'il n'y a rien à saisir, l'insolvabilité doit être officiellement constatée.

Ajoutons que la procédure suivie a été de plus en plus simplifiée et limitée au strict nécessaire ; ainsi la loi du 9 février 1877 a supprimé l'ancienne procédure de la garnison collective et individuelle et l'a remplacée par une sommation avec frais.

CHAPITRE IV

LA SURVEILLANCE ET LE CONTROLE.

Si l'on jette un coup d'œil sur la surveillance et le contrôle aux formes si diverses pratiqués par l'administration des finances de la France, surveillance dont la marche est pour ainsi dire réglée d'une matière automatique, on ne peut s'étonner de la rareté des détournements. Toutes les mesures ont été prises pour éviter les occasions de tentation et pour mettre partout un avertisseur.

La surveillance et le contrôle, deux termes pour une seule et même chose, prennent trois aspects : le contrôle administratif, qui fait partie du mécanisme du ministère des finances ; le contrôle judiciaire qui consiste dans l'examen fait par la cour des comptes de la gestion des comptables de l'État ou des établissements publics ; enfin le contrôle législatif dont l'importance est plus grande dans la forme que dans la pratique.

Bien que nous ayions abordé dans le chapitre précédent quelques points de ce sujet, nous croyons cependant devoir esquisser dans son ensemble et aussi brièvement que possible l'organisation

du contrôle, en nous référant aux dispositions du décret du 31 mai 1862.

A. — SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE.

Règle générale, aucun percepteur ne doit entrer en fonctions, avant d'avoir versé son cautionnement (D. art. 20); sa responsabilité commence à partir du jour où il a reçu la caisse, après en avoir donné décharge à son prédécesseur.

Il ne doit avoir qu'une seule caisse (D. art. 21). En cas de déplacement de fonctionnaires, l'état de la caisse et de la comptabilité doit être déterminé par un troisième agent des finances, pour établir la responsabilité de chacun (D. art. 24). L'État, les communes et les établissements publics ont une hypothèque légale sur les biens des comptables (D. art. 29). La forme de la comptabilité ainsi que la nature des pièces justificatives sont prescrites par les instructions ministérielles, les paiements ne sont faits qu'après un examen attentif de la régularité du mandat présenté au comptable. Il n'appartient pas au percepteur de déterminer le montant de la créance que sa caisse doit payer ou percevoir, cette tâche appartient soit au fonctionnaire chargé d'ordonner la dépense, c'est-à-dire à l'ordonnateur, soit aux agents qui ont pour mission de fixer l'assiette de l'impôt. Les percepteurs sont tenus de remettre dans le plus court délai possible et dans les formes prescrites par la loi, l'argent qu'ils ont reçu (D. art. 307). Les fonds versés entre les mains du trésorier-payeur ou du receveur particulier donnent lieu à la délivrance d'un récépissé muni d'un talon, celui qui reçoit la quittance doit en faire détacher immédiatement le talon, à Paris par les mains des contrôleurs spécialement désignés, et, dans les départements, par les préfets ou sous-préfets, dans les 24 heures.

La quittance est enregistrée par celui qui la contrôle et le talon visé est envoyé au ministre des finances. Le but de cet enregistrement est d'empêcher la dissimulation des recettes par les percepteurs; d'ailleurs ces quittances ne reçoivent toute leur valeur que par le visa et l'enregistrement (1).

La comparaison des registres de contrôle avec les livres des percepteurs a lieu chaque mois; à la même époque, les trésoriers-payeurs envoient des extraits de leurs livres à la direction de la comptabilité. Les recettes et les dépenses y sont divisées par catégories, et il est dressé un tableau général des recettes et des dépenses de l'État par catégories.

(1) Ces formalités ne sont pas exigées pour les rapports entre trésoriers-payeurs et receveurs particuliers.

En d'autres termes, on relève séparément dans chaque bordereau départemental, les articles de même nature, de manière à établir la recette totale ou la dépense par articles ou objets. Chaque mois et souvent plus fréquemment, ce tableau est comparé aux communications envoyées par la direction du mouvement des fonds, avec lesquelles il doit tomber d'accord.

Chaque agent de perception est responsable de la gestion des agents qui lui sont subordonnés (D. art. 322); il doit avant tout couvrir l'État, et dans ce cas devient titulaire de la créance; on a dû en conséquence lui conférer des droits étendus de surveillance, en sorte que s'il s'aperçoit de quelques irrégularités, il peut remplacer provisoirement son subordonné par un homme de confiance. Il va sans dire que les percepteurs sont responsables vis-à-vis de lui des déficits existant dans leurs caisses.

Au mois de novembre de chaque année, les trésoriers-payeurs doivent prendre en charge les arriérés d'impôts de l'exercice précédent (1).

Pour les contributions indirectes, il est dressé à la fin de l'exercice des bordereaux pour chaque comptable et pour chaque branche de recettes, en distinguant les arriérés que les comptables ont à leur charge, ceux à imputer sur l'année suivante, et ceux dont les comptables doivent être immédiatement déchargés.

Les agents des finances qui prouvent qu'ils ont fait tout ce qui était possible pour recouvrer l'impôt qu'ils doivent faire rentrer, peuvent être déchargés de toute responsabilité pour les deniers non encaissés. Il en est de même pour les agents de perception supérieurs relativement à la responsabilité des rentrées de leurs subordonnés.

Ces dispositions expliquent pourquoi il n'est pas question d'arriérés dans le budget français. D'ailleurs, ce qui contribue essentiellement à ce résultat, c'est que chaque exercice est rigoureusement distinct de l'autre, et que dans tous les comptes et dans tous les livres ce qui concerne l'exercice courant est soigneusement séparé de ce qui est relatif au précédent.

Après ces dispositions générales, nous devons examiner les règles spéciales qui concernent les divers fonctionnaires.

Toutes ont pour but de faciliter la surveillance, d'entourer les agents comptables d'un réseau de contrôleurs et de simplifier le plus possible

(1) La loi prussienne du 1er mai 1851 sur la classensteuer (Art. 13, lettre *e*) renferme une disposition semblable. On y lit ce qui suit : « Le percepteur est personnellement responsable des impôts dont il ne peut démontrer l'impossibilité de la perception ou l'inutilité des poursuites, il doit avant tout en faire le versement à la caisse. » Voir aussi l'instruction du 12 décembre 1873, dans *Winiker die Klassensteuerzahlung* (1876).

la comptabilité. Ces règles tendent en même temps à assurer l'exacte observation des dispositions budgétaires et à maintenir l'ordre dans toutes les parties de l'administration.

Parmi ces règles, nous relèverons celles qui suivent :

Le percepteur a le droit exclusif de percevoir les contributions directes et les taxes qui leur sont assimilées.

Tout paiement doit être immédiatement inscrit sur le rôle des impôts en présence du contribuable qui a versé l'argent et auquel il est délivré un récépissé détaché du journal à souche.

Les sommes versées sont transmises tous les dix jours au receveur particulier, et plus souvent même, si celui-ci l'exige.

Le percepteur est obligé de tenir trois livres : 1° le journal à souche; 2° un compte spécial pour chaque branche de service; 3° un livre récapitulatif qui donne un résumé général de sa gestion. Habituellement, le percepteur remplit en même temps les fonctions de receveur pour les communes et pour les établissements de bienfaisance ; dans ce cas, il tient des livres spéciaux pour cette nature de recettes.

Chaque mois, il doit adresser à son supérieur un extrait de son livre, une espèce d'état de situation.

Les percepteurs font aussi certains paiements pour l'État et pour les communes, ils en exécutent également par délégation de leurs supérieurs et en fournissent la justification par des récépissés à la plus prochaine reddition de comptes.

Les receveurs particuliers ont la surveillance des percepteurs ; ils sont chargés en même temps de la perception directe des impôts, dans les localités où ils ont leur résidence.

Ils sont, comme nous l'avons dit, responsables de la gestion des percepteurs, mais seulement relativement aux fonds de l'État.

Quant à la gestion des percepteurs comme receveurs municipaux, les receveurs en ont l'examen, mais non la responsabilité. Les comptes des communes sont d'ailleurs présentés au conseil municipal ; pour les petites communes ils sont déférés au conseil de préfecture, pour les grandes ils sont soumis à l'examen de la cour des comptes (1).

Les grandes communes ont généralement leurs propres receveurs municipaux, qui sont surveillés également par les receveurs particuliers, mais sans que la responsabilité de ces derniers en soit engagée.

Les règlements contiennent, en outre, une foule de dispositions particulières sur la nature et sur la forme de la surveillance exercée par les receveurs particuliers, sur le mode de contrôle. Ces dispositions

(1) Voir ci-après.

spéciales ont leur raison d'être, car il est nécessaire de faire régner l'unité dans tous les détails de cet immense domaine de l'administration des finances, afin que tous les rouages s'engrènent exactement les uns dans les autres, et qu'ils puissent tous suivre une impulsion unique.

Ainsi, il existe des dispositions sur la vérification des caisses et l'examen des livres par le receveur particulier, sur les cas où il peut mander auprès de lui le percepteur avec ses livres, ou lui adjoindre un employé avec pleins pouvoirs et même lui retirer entièrement ses registres, s'il y est constaté des irrégularités ou des arriérés importants. Il est prescrit également que le premier de chaque mois le receveur doit, par l'entremise du trésorier-payeur, adresser à la direction générale de la comptabilité un extrait des procès-verbaux des vérifications qu'il a faites dans sa résidence et dans les autres localités; qu'il doit tenir, d'après le système de la comptabilité en partie double, un journal, un livre récapitulatif et un livre auxiliaire, et qu'il doit adresser le résumé général des recettes et des dépenses au trésorier-payeur, pour en obtenir décharge, etc.

Au-dessus du receveur, se trouve placé le trésorier-payeur général qui est à son tour responsable de la gestion de ses subordonnés. De même que le receveur vis-à-vis du percepteur, il a un droit de surveillance, avec des pouvoirs encore plus étendus, sur les receveurs particuliers. Il se fait remettre au moins tous les dix jours le produit des perceptions, à l'exception de ce qui est nécessaire aux caisses pour couvrir les dépenses courantes. Il en reçoit un extrait du journal et d'autres pièces administratives, et en même temps aussi du sous-préfet les talons des récépissés visés par ce fonctionnaire et délivrés par le receveur. Enfin le vingt de chaque mois, le receveur doit lui adresser la balance des comptes de son livre récapitulatif et tous les actes de contrôle.

Le trésorier-payeur général, entre les mains duquel passent des sommes considérables, et dont la responsabilité est en rapport avec ses importantes fonctions, est obligé d'avoir aussi une comptabilité en partie double ; non seulement il est soumis, comme tout autre agent, à la vérification des inspecteurs des finances, mais il doit encore veiller sous sa responsabilité personnelle à ce que les talons des récépissés soient remis au préfet par les parties prenantes. Il est tenu aussi d'envoyer périodiquement, au ministre des finances, des extraits de ses livres, et de lui transmettre les quittances des paiements effectués par lui et par ses subordonnés.

Nous avons déjà dit qu'il existe au ministère des finances deux services différents chargés du contrôle courant, mais agissant à des

points de vue différents. Le trésorier-payeur général n'en est pas moins tenu, à la fin de chaque exercice, de dresser un compte spécial annuel, et de l'adresser au ministère des finances; là, cet état est soumis à un premier examen, puis il est transmis à la cour des comptes.

Les ordonnateurs, c'est-à-dire les fonctionnaires chargés de prescrire les dépenses, en tiennent naturellement compte sur un registre particulier; or, eux aussi, contribuent au contrôle en ce sens que les sommes qu'ils ont ordonnancées doivent s'accorder avec les dépenses effectuées, et comme personne ne peut être à la fois ordonnateur et comptable (D. art. 17), chaque dépense est ainsi relevée par deux mains différentes.

Grâce à ces règles, on met en pratique le principe en vertu duquel toute recette, toute opération d'argent, nécessite dans l'administration financière française le concours d'au moins deux personnes, et que toute opération aboutit par deux voies différentes à l'autorité supérieure, sous les yeux de laquelle les deux courants se réunissent et ferment la chaîne de la surveillance administrative.

B. — CONTROLE JUDICIAIRE : CONSEIL DE PRÉFECTURE ET COUR DES COMPTES.

On entend par contrôle judiciaire celui qui est exercé par un collège de juges. Il existe en France deux collèges de cette nature : la cour des comptes, qui n'a pas d'autre attribution et le conseil de préfecture, qui représente le premier degré de la juridiction administrative générale et n'examine que les comptes qui ne dépassent pas 30,000 fr. Il peut être fait appel de ses décisions devant la cour des comptes. (Dans les affaires purement administratives qui incombent au conseil de préfecture, l'appel doit être formé devant le conseil d'État.)

Le conseil de préfecture se compose de trois ou quatre membres amovibles, nommés par le gouvernement; la présidence en appartient au préfet, qui, en fait, n'use de ce droit que dans des cas exceptionnels.

Les percepteurs ne relèvent de la juridiction du conseil de préfecture, qu'en la qualité de receveurs municipaux (1).

Ce conseil juge aussi les comptes des receveurs des octrois, ceux des hôpitaux et autres établissements nationaux de bienfaisance, ceux d'économes des lycées, etc.; il examine en outre les comptes

(1) En ce qui concerne les deniers de l'État, c'est au receveur particulier qu'il appartient de statuer définitivement, et sous sa responsabilité, sur les comptes des percepteurs.

des associations syndicales qui ont pour but d'effectuer des travaux d'améliorations agricoles, ainsi que ceux des personnes qui se sont immiscées sans autorisation légale, mais de bonne foi, dans le maniement des deniers publics, fait qui se présente parfois chez des maires d'une instruction administrative insuffisante (1); en cas de détournements ou de concussion, la répression de ces faits appartient naturellement aux tribunaux judiciaires.

La Cour des comptes a pris la place d'institutions anciennes de même nature ; en effet, il existait déjà une chambre des comptes en 1464, et peut-être même plutôt, mais sans que cette institution eut tout à fait les mêmes attributions, elle subsista jusqu'à la Révolution ; l'Assemblée nationale la supprima en décidant qu'elle se chargerait elle-même de l'examen des comptes.

Pour réaliser cette décision, on créa un bureau de comptabilité. L'action de cette institution fonctionnant à une époque de troubles et de crises ne peut guère s'apprécier aujourd'hui ; il est certain cependant qu'elle n'a pas été à la hauteur d'une tâche aussi difficile et qu'en l'an VIII (constitution du 22 frimaire) fut élue une commission spéciale de comptabilité. Malgré l'installation solennelle des sept membres dont elle se composait, cette institution ne répondit pas non plus à son but, si bien que Napoléon Ier, après beaucoup d'hésitation et de discussions, établit, par la loi du 16 septembre 1807, une chambre des comptes sérieuse sous le nom de Cour des comptes, et l'organisa par un décret du 28 du même mois.

Les traits fondamentaux de cette création, imitée des institutions analogues qui l'ont précédée, sont encore en vigueur ; quelques modifications peu importantes y ont été introduites par les décrets des 29 mars et 14 mai 1813, 23 octobre 1856, 14 et 25 décembre 1859, et 12 décembre 1860.

La Cour des comptes se compose aujourd'hui d'un premier président et de 3 présidents de chambre, de 18 conseillers-maîtres, de conseillers référendaires, 24 de première, 60 de seconde classe, et de 25 auditeurs, 10 de première et 15 de seconde classe.

En outre, il est adjoint à la Cour un procureur général et un greffier en chef.

Le premier président répartit les travaux, exerce la discipline et représente la Cour vis-à-vis des autres administrations.

Les présidents de chambre dirigent les travaux de leur section, qui fonctionne comme un tribunal dont les conseillers-maîtres sont les juges.

(1) On désigne ce cas très rare par l'expression de « comptabilité occulte ».

Les référendaires ont pour mission de soumettre les comptes des comptables à un examen des plus approfondis et de présenter un rapport, avec les pièces justificatives, au président de la chambre à laquelle ils appartiennent. Celui-ci renvoie le rapport à un conseiller-maître qui, à son tour, fait l'exposé de l'affaire à la chambre et donne un avis motivé.

Enfin les auditeurs sont attachés aux référendaires en qualité d'auxiliaires; mais au bout de quatre ans, on leur confie des travaux personnels. Le greffier tient la plume dans toutes les séances générales, dirige le greffe et conserve les archives.

Le procureur général doit veiller à ce que tous les agents des finances qui y sont obligés rendent leurs comptes à la Cour, il doit au besoin provoquer les mesures nécessaires (ce qui d'ailleurs aura déjà été fait par les soins du ministère des finances), et si les référendaires mettent de la négligence dans leurs travaux, il les signale au premier président. Le procureur général transmet aux ministres l'expédition des arrêts de la Cour qui concernent les fonctionnaires de leur ressort, et il est entendu, lorsqu'il s'agit d'accorder à un comptable main-levée de l'hypothèque établie sur ses biens au profit de l'État, ou dans le cas de malversation et autres.

Les membres de la Cour des comptes doivent prêter un serment professionnel, le serment politique étant aboli.

Ces fonctionnaires ont aujourd'hui les traitements suivants :

Le premier président et le procureur général................	30,000 fr.
Les présidents de chambre..................................	25,000
Les conseillers-maîtres....................................	18,000
Les conseillers référendaires de première classe..............	7,000
— de seconde classe...............	3,000
Les auditeurs de première classe...........................	2,000
— de seconde classe ne sont pas rétribués.	

Il est accordé en outre pour les travaux effectués une indemnité, appelée préciput, qui s'élève pour chaque référendaire à 5000 francs et pour les auditeurs de première classe à 1200 francs; en sorte que leur rémunération totale s'élève respectivement à 12,000, à 8,000 et à 3,200 francs.

Les présidents et les conseillers, mais non les auditeurs, sont inamovibles.

C'est ce corps judiciaire qui fait la révision des comptes de tous les comptables importants, dont le nombre, comme on va le voir, est assez considérable. Pour les contributions directes, il n'a à s'occuper que de 85 trésoriers payeurs généraux, car c'est eux qui donnent le quitus aux receveurs particuliers, dont ils sont respon-

sables. Mais la Cour des comptes a sous son contrôle plus de 3000 receveurs de l'enregistrement, du timbre et des hypothèques, 77 receveurs principaux des douanes, 216 receveurs principaux des contributions indirectes, 500 comptables divers de l'État, et près de 1100 receveurs municipaux et autres comptables.

Presque tous ces agents versent les fonds qu'ils perçoivent entre les mains du trésorier-payeur général, comme à une sorte de banquier du gouvernement, et cela pour qu'ils ne conservent pas de sommes trop importantes dans leur caisse ; mais dès qu'ils ont reçu quittance du trésorier-payeur, leurs rapports avec ce fonctionnaire sont terminés. C'est à la Cour à examiner si ces remises de fonds concordent avec les sommes dues.

Son contrôle s'étend encore plus loin. Jusqu'à présent il n'a été question que de numéraire et de comptables, chargés de la tenue d'une caisse, responsables vis-à-vis de la cour des comptes, ou seulement vis-à-vis du conseil de préfecture. Mais il y a encore des comptables-matières, dont la gestion a une grande importance administrative.

Il faut distinguer deux espèces de comptes-matières, l'une sur laquelle la Cour rend des décisions, l'autre, qu'elle ne fait que contrôler.

Ses décisions s'appliquent à la plupart des agents ayant charge de matières qui relèvent de la direction générale des contributions indirectes, tels que les 2,718 débitants de papier timbré, les 398 gardes-magasins et entreposeurs des tabacs, les 239 entreposeurs des poudres, etc., car leur compte de matières est étroitement lié avec la comptabilité en deniers, et peut être exactement jugée d'après cette dernière. Ainsi l'entreposeur, à qui est confié chaque année, pour la vente aux débitants, 100,000 kilogrammes de tabac, reçoit en retour de ses ventes des sommes qui doivent concorder avec les approvisionnements en magasin.

Pour cette classe de comptes-matières il existe des règlements qui remontent à 1820 et 1823. L'autre classe a été réglée pour la première fois par la loi du 6 juin 1843, et depuis l'ordonnance royale du 16 août 1844, elle a, en raison des difficultés qu'elle présente, subi plus d'une modification. Elle a cela de particulier, qu'elle n'est soumise à aucun jugement, mais seulement à un contrôle. Les matières, particulièrement les matières premières, objets de consommation, fourrages, dont il s'agit dans cette partie de l'administration, ne sont pas destinées à la vente, mais seulement à l'usage particulier de l'État, comme les approvisionnements du ministère de la guerre et du ministère de la marine.

Les agents chargés de ce service, administrateurs, gardes, quel que soit leur titre, doivent tenir une comptabilité des entrées et des sorties de tous les objets destinés à être consommés ou employés, tels que les articles d'alimentation, draps, vêtements, cuirs, chaussures, salpêtre, soufre, poudre, bois, métaux, armes, etc. Chaque ministère a des règlements spéciaux pour cette gestion ; leurs prescriptions n'ont d'intérêt que pour les agents qui en sont chargés. Les dispositions du décret du 31 mai 1862 (art. 861-876) et le règlement du ministère de la guerre du 19 novembre 1871 suffisent d'ailleurs pour faire reconnaître les difficultés énormes de la tâche, en même temps que l'indispensabilité du contrôle.

Des centaines de millions sont employées, dans le cours de chaque année, en achats de matières et produits qui n'existent plus lors de la clôture des comptes, car elles ont été consommées en nature ou transformées et représentées par de nouveaux produits. Qui peut fournir la preuve d'une gestion honnête de ces matières, de leur emploi règlementaire, et de l'absence de toute perte par suite de négligence? Sans doute on a prescrit la tenue de livres, et l'on n'a pas oublié d'exiger la présentation de pièces justificatives; mais plus utiles que toutes ces pièces est certainement l'établissement d'un inventaire. Malheureusement il est des cas où l'inventaire est impossible à dresser. Alors devient applicable l'article 870 du décret précité, savoir : « Dans les dépôts où les matières ne peuvent pas être soumises à des recensements annuels, les existants du commencement de chaque année et à chaque changement de gestion sont établis par des certificats administratifs. Lesdits certificats tiennent lieu d'inventaire. »

Voilà bien une difficulté de résolue, mais il en est d'autres, c'est qu'une grande quantité de matières n'entrent pas dans les magasins, destinées qu'elles sont à la consommation immédiate.

On voit donc que par la nature même des choses, la Cour des comptes ne peut procéder ici qu'à un contrôle de la comptabilité et non à une décision judiciaire. Il va sans dire aussi que l'honnêteté des employés offre à l'État une plus grande garantie que tous les certificats et toutes les pièces et décharges possibles.

Pour être complet, nous mentionnerons encore une sorte de comptabilité, qui n'est pas soumise à la Cour des comptes, nous voulons parler simplement de l'inventaire annuel de tous les meubles et ustensiles qui garnissent les édifices appartenant à l'État. Mais cette opération est plutôt une question d'ordre intérieur que de comptabilité.

Voici maintenant un aperçu de la compétence de la Cour des comptes et de la procédure suivie devant elle :

1.— La Cour des comptes examine et juge les comptes de tous les comptables qui perçoivent plus de 30,000 francs de revenus ; en d'autres termes, elle vérifie et déclare les comptes exacts ou en débet.

Les arrêts de la Cour peuvent être attaqués par deux voies différentes : la première est une révision fondée sur des motifs matériels ou intrinsèques, comme lorsque le comptable condamné produit des pièces justificatives retrouvées depuis l'arrêt. Dans ce cas, la Cour réforme elle-même sa décision (Décret de 1817, art. 14).

Le droit à la révision est maintenu au condamné pendant trente ans à partir de la première décision (code civil., art. 2058 ; code de procédure, art. 488 et 541).

La seconde voie de recours contre l'arrêt est exercée pour vice essentiel de forme ; dans ce cas, le recours est introduit devant le conseil d'État, qui remplit les fonctions de Cour de cassation, c'est-à-dire casse l'arrêt, et renvoie l'affaire devant une autre chambre de la Cour, dont la décision est alors rendue en dernière instance.

2. — La Cour des comptes est tribunal d'appel pour les affaires qui concernent les comptables dont les recettes ne dépassent pas 30,000 francs (1), et qui sont jugées en première instance par le conseil de préfecture.

3. — La Cour contrôle en outre, on l'a vu, les comptes de matières et d'objets en nature qui sont entre les mains des autorités ou dans les établissements de l'État.

4. — Enfin elle présente chaque année, au chef de l'État, un rapport sur les opérations financières, appelé déclaration générale de conformité et certifie par là que les comptes produits par les comptables sont d'accord avec le compte général de l'administration des finances et avec ceux des autres ministères. Cette déclaration est prononcée en audience solennelle, transmise au ministère des finances, pour être imprimée et communiquée aux Chambres avant le règlement définitif du budget.

Le rapport ajoute à la déclaration générale, des observations sur les améliorations qu'il conviendrait d'introduire dans les services de la comptabilité générale de l'État; il relève les manières de procéder qui lui semblent défectueuses, et ces observations sont soumises aux Chambres avec les réponses des ministres.

La Cour des comptes n'est pas tenue d'attendre la clôture de l'exercice, pour adresser des rapports au ministre des finances sur des cas

(1) Les recettes variant d'une année à l'autre, la compétence des autorités chargées de l'examen ne se modifie que si le chiffre de 30,000 fr. a été dépassé pendant trois années.

particuliers; elle doit au contraire lui envoyer tous les trois mois un rapport confidentiel, comme elle peut d'ailleurs s'adresser à lui aussi souvent que l'intérêt du service l'exige.

Ce qui est relatif à la procédure des affaires portées devant la Cour des comptes peut être résumé ainsi :

Les comptes des agents de l'État sont adressés à la Cour par le ministre des finances, en deux envois différents (Décret du 12 août 1854). Le premier, qui a lieu le 30 novembre de chaque année, comprend les arriérés de l'année précédente ; le second, fait au 1er mai, se rapporte à l'exercice expiré le 31 décembre. Les pièces justificatives sont enregistrées au secrétariat et communiquées par le premier président aux conseillers référendaires.

Les receveurs municipaux et les autres comptables relevant de la Cour des comptes adressent directement leurs comptes à la Cour. Si cet envoi n'est pas fait à temps, la cour les condamne à des amendes de 50 à 500 francs par mois de retard.

La tâche des conseillers référendaires est double: d'une part, ils doivent examiner le compte en lui-même, c'est-à-dire le doit et l'avoir, et de l'autre, comparer les dépenses avec les crédits ouverts par le parlement. Ce dernier travail s'effectue par l'examen même de tous les comptes qui s'y rapportent.

Lorsque le référendaire a déposé son rapport, et que le conseiller maître a présenté le sien à la Cour, le référendaire est entendu. La Cour fait connaître sa décision, qui est rédigée par le référendaire, et dont un exemplaire est adressé par le président au comptable, et un autre au ministre des finances par les soins du procureur général. Ce premier arrêt n'est que provisoire : le comptable intéressé a deux mois pour fournir les justifications nécessaires. L'instruction de l'affaire est faite par écrit; il n'y a lieu à aucun débat.

Si pendant les deux mois qui suivent il n'est présenté aucune défense contre la décision provisoire, elle devient définitive, et la Cour met à la charge des comptables en cause les déficits constatés. S'il est fait des objections à l'arrêt, et s'il est fourni des pièces justificatives à l'appui, la décision peut être modifiée avant l'arrêt définitif.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, l'arrêt peut être révisé, mais c'est un cas qui se présente rarement et qui ne peut avoir lieu que pour vices de forme.

L'arrêt définitif décide si le comptable doit être considéré comme quitte, en avance ou en débet, et dispose ce qui doit être fait dans chaque espèce.

Quant à l'appel de l'arrêté du conseil de préfecture devant la Cour des comptes, nous pourrons nous borner aux explications suivantes:

Le droit d'appel date des ordonnances royales des 28 janvier 1815, 21 mai 1817 et 31 octobre 1821. Chacune des parties intéressées, le comptable, le maire, la commission administrative d'un établissement de bienfaisance, le ministre des finances, le ministre de l'intérieur, etc., tous peuvent faire appel de l'arrêté du conseil de préfecture. L'appel est valable pendant les trois mois qui suivent l'arrêté; les pièces justificatives peuvent être encore fournies pendant le mois suivant.

Naturellement la Cour des comptes examine d'abord si elle est compétente dans l'affaire et vis-à-vis de la personne mise en cause, et ne vérifie qu'ensuite si les justifications nécessaires ont été fournies.

Si elle décline la compétence, elle rejette l'appel; si elle l'admet, il est accordé un délai de deux mois aux parties pour fournir leurs preuves ; pour le surplus, il est procédé d'après les règles ordinaires en usage devant les tribunaux civils.

C. — LE CONTROLE POLITIQUE OU LÉGISLATIF.

On entend par contrôle politique ou législatif le droit qui appartient au parlement de vérifier si le budget des recettes et des dépenses a été exécuté conformément aux lois votées.

C'est à cette partie du contrôle que se rattachent les pénalités portées contre les agents coupables de perceptions arbitraires, et les responsabilités encourues pour toute dépense faite en dehors des prévisions du budget et non couverte par des crédits supplémentaires ou extraordinaires, enfin les vérifications spéciales, exigées par l'ordonnance royale du 10 décembre 1823, confiées à une commission nommée chaque année.

Le décret du 31 mai 1862, art. 192, dispose en ces termes:

« A la fin de chaque année, le ministre des finances propose au chef de l'État la nomination d'une commission composée de neuf membres choisis dans le sein du sénat, du corps législatif, du conseil d'État et de la Cour des comptes, laquelle est chargée d'arrêter le journal, et le grand livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre et de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des finances. Il est dressé procès-verbal de cette opération et la remise du procès-verbal est faite au ministre des finances, qui en donne communication au sénat et au corps législatif. »

En vertu de l'article 880 du même décret, la commission examine encore les comptes généraux de chaque ministère.

Le contrôle politique comprend aussi l'opération désignée sous le nom de règlement définitif du budget (Décret précité, art. 107-109).

Les éléments du règlement, qui se composent des comptes des ministres et des pièces qui prouvent l'emploi des crédits, doivent être présentés à la Chambre dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Ainsi que nous l'avons déjà vu, l'exercice est clos sept mois après l'expiration de l'année ordinaire (ainsi pour 1881, le 31 juillet 1882, et par conséquent pour 1882 au milieu de 1883). Le règlement traîne habituellement en longueur, parce que l'on doit attendre la clôture des travaux de la Cour des comptes. Une fois qu'elle a eu lieu, le budget est présenté avec tous les crédits supplémentaires, les fonds non employés sont portés en déduction, et l'état au vrai des recettes et des dépenses est comparé avec l'état de prévision. Après l'achèvement de ces travaux, le règlement définitif du budget est prononcé par une loi spéciale.

Il paraît difficile de soutenir que le contrôle si complet et si minutieux, que nous avons essayé d'esquisser, n'a pas mis en œuvre tous les moyens d'empêcher les malversations et les excédents de dépenses.

Grâce au contrôle, on est tellement sûr de découvrir toute malversation, et le succès d'une infidélité est tellement peu probable, qu'il est rare de voir un agent tenter un acte de cette nature.

Une personne seule ne peut en effet commettre un vol au détriment de la caisse de l'État, sans que son acte soit très promptement découvert; quant à se mettre plusieurs pour commettre ce délit, c'est un fait auquel s'opposent de grandes difficultés; aussi voit-on rarement en France un comptable sur le banc des accusés.

Toutes les mesures qu'il était possible de prendre contre ce mal ont été prévues et réglées; mais on ne saurait peut-être pas en dire autant des crédits supplémentaires.

Il faut reconnaître que souvent il n'y a pas moyen d'éviter un excédent de dépenses; pour y pourvoir, on a inventé le système des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires; mais il est souvent difficile d'apprécier le degré d'urgence d'une dépense et de savoir s'il y avait nécessité ou abus. L'approbation de ces crédits est rarement refusée; seuls, des adversaires politiques acharnés pourraient s'y opposer, mais rarement avec succès.

En se plaçant en dehors de tout parti pris, on admettra que le gouvernement use rarement de la faculté de décréter des crédits extraordinaires sans qu'il puisse aisément se justifier.

En France, comme ailleurs, les ministres ne s'empressent pas volontiers d'exposer leur portefeuille. Nous sommes donc tout dis-

posé à croire que depuis une série d'années, les crédits supplémentaires et extraordinaires sont loin d'avoir mérité tous les reproches que les diverses oppositions qui se sont succédé n'ont pas cessé de leur faire, toutes les fois que l'occasion s'en présentait.

D. — ORGANISATION DES CAISSES EN PRUSSE.

Nous n'avons pas l'intention de donner ici un exposé complet de l'organisation des caisses en Prusse, travail qui nous obligerait à sortir du cadre que nous nous sommes tracé ; nous allons seulement indiquer en quelques traits l'organisation du contrôle des opérations des comptables et relever les analogies et les différences apparentes entre le système prussien et celui qui est en vigueur en France.

En Prusse, comme en France, les caisses sont soumises à une étroite centralisation. Au sommet de l'échelle se trouve la caisse générale de l'État (Generalstaatskasse); à côté d'elle fonctionnent, à titre de caisses centrales, la caisse générale de la loterie, la caisse générale militaire et la caisse d'amortissement. Toutes les recettes et toutes les dépenses de la caisse générale de l'État passent par les caisses principales de gouvernement (Regierungshauptkassen), terme équivalent à caisse départementale (le gouvernement équivaut au département), qui remplissent dans chaque circonscription de gouvernement le rôle de caisses centrales pour l'ensemble des branches de l'administration. C'est la fonction que remplit en France le trésorier-payeur général. Au-dessous de ces caisses principales, se trouvent, dans les anciennes provinces, les caisses d'arrondissement (Kreiskassen) et des caisses spéciales, telles que les caisses des domaines et forêts, les caisses des contributions directes, les caisses principales pour les droits de douanes, les contributions indirectes et les frais de justice, les caisses des mines et des forges, et les caisses des chemins de fer.

Remarquons d'abord qu'en Prusse il n'y a pas dans chaque département (district) de fonctionnaire spécial analogue au directeur des contributions directes en France qui, ressortissant au ministre des finances, est chargé d'établir les rôles d'impôts; ce travail est dans les attributions du Landrath (sous-préfet) secondé par les autorités locales. Les percepteurs d'impôts (Steuereinnehmer) dans les provinces occidentales, les collecteurs locaux (Ortserheber) dans les provinces orientales, sont de simples receveurs qui n'ont pas à s'occuper de l'assiette de l'impôt.

Les caisses inférieures sont soumises aux mesures de précautions habituelles: récépissés à détacher des registres à souche, verse-

ment des recettes à de courts intervalles et vérification des caisses.

Le percepteur (Steuereinnehmer) des provinces occidentales remet directement les fonds à la caisse principale du district ; le collecteur local (Ortserheber) des provinces de l'Est, agent qui a quelque ressemblance avec le buraliste français (1), remet ses fonds, qui d'ailleurs ne sont pas considérables, à la caisse d'arrondissement, qui envoie à son tour les siens à la caisse principale de district ou de gouvernement (ces deux expressions sont synonymes, car il y a un gouvernement ou une préfecture par district).

Cette dernière caisse est le rouage principal du mécanisme de la perception en Prusse ; elle transmet directement à la caisse générale de l'État les recettes de toute sorte perçues dans le district, ou plutôt les excédents de recettes sur les dépenses, car elle est également chargée des payements à faire.

Pour esquisser le système du contrôle en vigueur en Prusse, il suffit de voir comment fonctionnent les caisses principales de gouvernement (2).

Ces caisses qui, nous le répétons, correspondent dans la hiérarchie administrative des comptables à celle du trésorier-payeur général, comprennent trois fonctionnaires principaux, le *landrentenmeister* (à peu près trésorier-général) ou directeur de la caisse, le principal teneur de livre et le caissier. Aucune dépense, aucune recette ne peut s'effectuer sans que ces trois fonctionnaires en aient connaissance, chaque article devant être enregistré par chacun d'eux.

Il ne peut non plus être rien perçu ni payé sans un mandat spécial émané des autorités compétentes. Ainsi, en Prusse également, l'ordonnateur est distinct du payeur et celui-ci comme le receveur se trouve représenté dans la caisse principale de gouvernement.

Suivons à présent la marche d'une recette ou d'une dépense.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la caisse ne peut percevoir que les sommes qui lui ont été régulièrement attribuées. Néanmoins tous versements, faits pour le compte de l'État, sont assurément acceptés, mais à titre conservateur seulement, et la destination doit en être ultérieurement déterminée. Chaque contribuable s'adresse d'abord au directeur de la caisse (landrentenmeister) qui

(1) La comparaison ne se rapporte guère qu'à la faiblesse des encaisses et à la limitation des attributions ; le buraliste est nommé par le pouvoir central ; au contraire le collecteur local dans l'Est est nommé par les autorités communales.

(2) V. F. H. Meissner, *Rechnungswesen des preussischen Staats* (*Comptabilité de l'État en Prusse*), Berlin, 1879. 2 vol. La classification des matières de ce livre laisse à désirer. L'instruction du 1er juin 1859, encore en vigueur, est au contraire un modèle de clarté.

porte provisoirement la somme sur son journal et, comme l'instruction l'indique, dans la colonne dite « avant la ligne ». Ce fonctionnaire ne reçoit pas l'argent; il se borne à délivrer un bulletin de versement. Le contribuable s'adresse ensuite au caissier, qui, après réception de l'argent, certifie le versement sur le bulletin qui doit être représenté au directeur de la caisse.

Celui-ci inscrit alors la somme d'une manière définitive. Elle reparaît ainsi trois fois sur la même page du journal principal du directeur de la caisse, d'abord « avant la ligne », puis comme somme réellement versée, et enfin, comme nous le verrons, dans la colonne réservée à la comptabilité. On le voit, quand l'argent arrive au caissier, il est déjà contrôlé par une première inscription.

La somme versée étant définitivement inscrite, le bulletin de versement est envoyé à la comptabilité principale, qui inscrit la recette et libelle le récépissé. Cette pièce est soumise au directeur de la caisse qui s'assure de son exactitude, y appose sa signature et porte le montant de la somme dans la colonne dite « de comptabilité ».

En ce qui concerne la comptabilité, un seul fonctionnaire ne suffit pas pour tous les enregistrements, car la tenue des livres des caisses principales est faite en partie double, par ordre chronologique et par ordre systématique; l'ordre chronologique est suivi par le directeur de la caisse (landrentenmeister) sur son grand journal; l'ordre systématique s'applique à la nature des matières, c'est-à-dire que chaque branche d'administration est inscrite séparément par des teneurs de livres spéciaux dont le nombre s'élève quelquefois jusqu'à quatorze. Le principal teneur de livre s'occupe d'une de ces subdivisions; il représente en outre le directeur de la caisse pendant son absence.

Il va sans dire que les registres spéciaux des comptables doivent concorder avec les colonnes correspondantes du journal du directeur de la caisse, l'addition de ces registres doit donner la somme totale.

Nous venons de parler des recettes : les paiements sont effectués de la manière suivante. Tout créancier s'adresse d'abord au teneur de livre, qui examine si les papiers présentés (quittance et pièces justificatives) sont réguliers et si les paiements réclamés figurent sur les états de dépenses ou sont couverts par des mandats spéciaux.

La quittance et les pièces justificatives examinées et trouvées bonnes reçoivent le visa du teneur de livre qui les présente au directeur de la caisse; celui-ci les examine à son tour, appose sa signature et adresse le créancier au caissier qui effectue le paiement, porte la dépense sur son livre de caisse, inscrit la quittance qu'il a retenue et qu'il renvoie ensuite au directeur qui passe écriture du montant de la dépense et de son côté remet au teneur de livre la quittance et les

pièces justificatives ; ce dernier inscrit définitivement la dépense, et conserve les pièces.

On voit que le contrôle ne fait pas défaut, il est même, sinon plus rigoureux, du moins plus étendu qu'en France. En France, le teneur de livres n'est qu'un simple commis du caissier, tandis qu'en Prusse il est fonctionnaire de l'État ; quant au directeur, il remplace le contrôleur français et peut-être avantageusement, puisqu'il est le supérieur du caissier.

De plus, dans l'institution déjà ancienne de *la curatelle des caisses* (1) la Prusse possède une surveillance qui s'accomplit d'une tout autre manière qu'en France, on peut même dire qu'il n'y a rien d'analogue, car ce n'est pas la caisse, mais l'ordonnateur que le curateur contrôle. Il y a des curateurs, membres du collège gouvernemental (2), auprès de chaque caisse ; indépendamment de la surveillance générale sur l'ensemble de la gestion et de vérifications spéciales, leur mission consiste à contrôler les dépenses préventivement pour les empêcher de dépasser les crédits et prévenir de fausses imputations.

Avant que le chef d'une administration ayant le pouvoir d'ordonnancer des paiements ne délivre un mandat, il doit d'abord l'adresser au curateur compétent, qui le vise. Si celui-ci appose la mention qu'il n'a aucune observation à faire, le mandat parvient au caissier qui n'a qu'à payer.

Si au contraire le curateur fait des observations, le chef de service qui a délivré le mandat peut cependant, sous sa responsabilité personnelle, insister pour le paiement, et le caissier doit dans ce cas faire honneur à la signature ; mais un rapport doit être adressé immédiatement au ministre compétent.

En France, le payeur, en sa qualité de caissier, peut bien élever des objections : d'abord si le crédit est dépassé par le mandat, ensuite

(1) L'instruction réglementaire du 27 février 1767 porte dans son paragraphe 1er : « Les curateurs des caisses doivent connaître à fond l'organisation des caisses et la comptabilité, ou la connaître assez pour pouvoir procéder à l'inspection des caisses, afin qu'ils comprennent le service, en mettant non seulement en pratique par eux-mêmes le bon ordre et la promptitude, mais encore en y tenant la main avec énergie. »

(2) Cette expression a besoin d'une courte explication.

Les fonctions du préfet français sont exercées en Prusse par un collège, un comité ou conseil, qui porte le titre de *Regierung*, gouvernement (on traduit quelquefois, mais à tort, ce mot par régence). Le président répond au préfet, et les conseillers au directeur des contributions, à l'inspecteur d'académie, à l'ingénieur en chef ou agent voyer et aux chefs de division des préfectures. Les conseillers ont des titres conformes à leurs attributions : conseiller des finances, conseiller scolaire, etc., etc. Toutes les affaires importantes sont d'abord rapportées et discutées en conseil et ensuite exécutées par le président.

L'un des conseillers est curateur, c'est une fonction accessoire.

s'il y a inexactitude dans l'imputation de la dépense; néanmoins le paiement est effectué si l'ordonnateur insiste (art. 91 et 92 du décret du 31 mai 1862).

La France ne possède donc pas l'institution des curateurs prussiens; mais dans les ministères et grandes administrations le chef de la comptabilité peut faire des objections pour empêcher des erreurs involontaires, mais il n'a pas d'autorité proprement dite, ni de responsabilité.

En ce qui concerne particulièrement les curateurs de caisse, leurs attributions sont énumérées dans la célèbre instruction sur la marche des affaires des gouvernements, du 23 octobre 1819, dans les ordres de cabinet du 19 août 1825 et du 31 décembre 1825, et dans le règlement du 19 mars 1828 (Annales de Kamptz, tome XII).

Voici quelques extraits de ces dispositions réglementaires.

« Les conseillers de caisses (auprès des gouvernements) ont dans leurs attributions la surveillance spéciale et la *curatelle* des caisses principales, ainsi que des employés qui y sont attachés. C'est à eux qu'il appartient de faire les propositions pour les nominations, de veiller à l'unité et au bon ordre de l'administration des caisses, de fixer le cautionnement des caissiers, d'examiner la tenue de leur journal, de leurs livres et de leur contrôle, de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des caisses et de leur contenu, d'empêcher tout agiotage de la part des agents, d'exiger que le public soit traité avec égards, de vérifier les caisses, de veiller à la prompte rentrée des impôts, à la confection des états annuels de caisses et des comptes, enfin à tout ce qui fait partie de la bonne administration des caisses. Du moment qu'ils n'ont pas ordonné eux-mêmes le paiement, ils n'en ont pas la responsabilité, elle incombe à celui qui avait l'affaire dans ses attributions; ils doivent seulement veiller, sous leur propre responsabilité, qu'il n'y ait aucun excédent de dépenses, qu'aucun mandat ne soit délivré sans justification, enfin qu'aucune atteinte ne soit portée aux prescriptions budgétaires et aux règlements relatifs aux caisses et aux comptes (instruction de 1817, art. 45).

« Le curateur de la caisse a pour mission : de surveiller l'emploi des fonds destinés à couvrir les dépenses générales du collège gouvernemental.

« Les mandats adressés sur ces fonds par d'autres chefs de service (1) doivent lui être présentés pour recevoir sa signature.

« C'est à lui qu'incombe surtout l'obligation d'empêcher que les

(1) Le texte porte : *Decernaten*. Ceux qui sont chargés d'une attribution ne sont pas nécessairement, en cette qualité, chefs de service dans le sens français.

crédits ne soient pas dépassés, ou d'adresser un rapport immédiat au ministre compétent lorsqu'il n'a pu y mettre obstacle. »

Ces explications suffiront pour qu'on puisse se faire une idée de ce système.

L'unité de caisse existe également en Prusse. Chaque caisse a son « trésor », local fermé par trois clés et où sont conservées toutes les recettes ; chacun des trois fonctionnaires dont il a été question plus haut a entre les mains une clé de la caisse. Le fonds de roulement journalier est puisé à cette caisse et remis au caissier ; chaque soir les excédents y sont reversés, et tout reversement doit être enregistré sur le livre du « trésor ». (Instruction du 1er juin 1857, art. 64 et suivants.) Un relevé de l'encaisse ainsi qu'une vérification des livres et de l'ensemble de l'administration sont faits chaque mois par le curateur ; ils sont également effectués à des époques indéterminées soit par lui, soit par un fonctionnaire compétent, désigné à cet effet, et qui remplit en quelque sorte le rôle d'inspecteur des finances. En fait, dans les caisses principales des circonscriptions gouvernementales (départementales) la curatelle (nominale) appartient aux présidents de gouvernement (préfets), et la surveillance effective aux « conseillers de caisses ». Ces fonctionnaires pourraient être assimilés à un chef du service de la comptabilité jouissant de pouvoirs de surveillance étendus.

En Prusse, comme en France, on inscrit les recettes brutes, et non les recettes nettes ; la chambre supérieure des comptes ne souffre pas qu'aucune défalcation, par exemple à titre de frais, soit faite aux recettes avant inscription, ces frais doivent être portés en dépense après enregistrement de la recette totale, dite brute (Instruction du 18 décembre 1824) (1). Pour le surplus, les opérations de la révision ou de l'examen des comptes ne diffèrent pas essentiellement en Prusse de celles qui sont suivies en France.

Deux points seulement méritent d'être signalés : d'abord la chambre supérieure des comptes a le droit d'envoyer des commissaires pour décider sur place s'il y a lieu d'adresser des observations et des admonitions à certains comptables, et aussi pour opérer une vérification extraordinaire des caisses et des magasins (loi du 27 mars 1872, art. 13) ; puis les règlements généraux rédigés par un service public, relativement à l'administration et à la comptabilité des caisses, doivent, avant leur publication, être soumis à la chambre des comptes, pour que celle-ci fasse les observations que cet examen peut lui suggérer (même loi, art. 14).

(1) Voyez aussi le décret du 31 mai 1862.

En France, la Cour des comptes prononce selon les formes judiciaires au moyen d'une procédure écrite ; elle n'envoie pas de commissaires, ne fait pas de vérifications matérielles et ne peut exiger que des pièces justificatives. Quant à consulter la Cour sur des règlements, l'obligation n'en est pas imposée aux chefs de service en France ; le fait se produit cependant fréquemment à titre officieux. En revanche, lorsqu'une commission spéciale est nommée officiellement pour la préparation de travaux concernant la comptabilité ou autres matières analogues, on y comprend toujours des membres de la Cour des comptes, à raison de leur compétence particulière.

La raison des différences que nous venons de signaler s'explique par le fait, qu'en France, la Cour des comptes procède exclusivement d'après les formes d'un tribunal, tandis que la chambre des comptes de Prusse agit comme autorité administrative, bien que ses membres jouissent aussi de l'inamovibilité.

Il faut citer encore la caisse générale de l'État qui centralise, comme en France, toutes les recettes en même temps qu'elle s'occupe de la plupart des affaires que traite en France la direction du mouvement des fonds au ministère des finances.

En Prusse, comme en France, il y a les mêmes mouvements de fonds entre les caisses et la Banque et ses succursales.

Enfin, la comptabilité générale de l'État correspond aussi à la direction générale de la comptabilité du ministère des finances français. Ces deux services ont non seulement la mission de maintenir l'ordre général dans les caisses, mais encore le devoir de concourir au contrôle.

CHAPITRE V

L'ARGENT ET LE CRÉDIT.

A. — OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.

De même que les lois générales de finances et les règlements administratifs qui s'y rattachent, les principes qui dirigent le système monétaire, la Banque, la Bourse, et les établissements de crédits, ont leur influence sur le régime financier d'un pays. Tout est dans tout, a dit Jacotot ; toutes les causes qui font renchérir l'argent et diminuer le crédit ont naturellement leur contre-coup sur les finances de l'État : les impôts rentrent avec moins de facilité ; les

emprunts qu'aucun État moderne ne paraît pouvoir complètement éviter coûtent davantage, etc., tandis que tout va bien si les circonstances sont différentes.

En exposant brièvement la situation de la France à cet égard, nous nous bornerons à reproduire la teneur des lois sur la matière et leur mode d'application par l'administration, sans entrer profondément dans des considérations théoriques et économiques, mais sans les écarter d'une manière absolue. Nous aurons, d'ailleurs, en traitant des recettes et des dépenses de l'État, à nous arrêter souvent sur les enseignements de l'économie politique, mais dans ce chapitre, nous n'avons qu'à mettre entre les mains du lecteur le fil qui lui servira à s'orienter dans nos développements ultérieurs.

B. — LE SYSTÈME MONÉTAIRE.

C'est de nos jours surtout qu'il y a intérêt à esquisser, ne serait-ce qu'en quelques traits, le système monétaire français, car la période d'évolution monétaire dans laquelle se trouvent les grands États civilisés exercera une influence sensible sur le régime des finances françaises. La situation actuelle ne saurait, en effet, durer ; le double étalon n'existe plus en France, puisqu'on n'y frappe pas d'argent, et l'étalon unique n'y règne pas encore, car la pièce de cinq francs, malgré la suspension de la frappe de l'argent, a conservé toute sa force légale.

Si l'on examine la législation monétaire française dans la période comprise entre 1789 et 1804, on en vient à reconnaître que la Révolution, en établissant le rapport des monnaies, a adopté pour ainsi dire d'instinct, et sans opinion théorique, l'étalon unique d'argent. La loi fondamentale a été celle du 28 thermidor an III (15 août 1795) qui dit : « L'unité monétaire portera désormais le nom de franc. » Elle dispose en outre que le franc se composera de 5 grammes d'argent aux neuf dixièmes de fin, et qu'il sera frappé des pièces de 2 et de 5 francs. Les autres dispositions sont secondaires. Cette loi a été confirmée et étendue par celle du 7 germinal an X (28 mars 1803). Le texte original porte ce qui suit :

« *Dispositions générales.*

« 5 grammes d'argent, au titre de 9 dixièmes de fin, constituent l'unité monétaire qui conserve le nom de franc. »

Ce n'est qu'après cette disposition générale que vient la loi proprement dite, commençant titre I, art. 1 et les suivants, et formulant les dispositions de détail. L'article 6 introduit la monnaie d'or en ces

termes : « Art. 6. — Il sera fabriqué des pièces d'or de 20 francs et de 40 francs. » L'article 8 dispose en outre qu'avec un kilogramme d'or il sera frappé 155 pièces de 20 francs. Comme avec un kilogramme d'argent, il est frappé 200 fr. et avec un kilogramme d'or 3,100 fr., on a établi le rapport de l'or à l'argent comme 1 : 15 1/2.

On voit par là que l'argent a été pris comme base, comme point de départ, puis la valeur de l'or a été estimée d'après celle de l'argent; on ne lui donne pas de nom spécial, on appelle simplement la monnaie frappée : la pièce de vingt francs.

On ne frappait de monnaie d'or que parce que l'on considérait qu'elles étaient nécessaires pour les besoins d'un grand pays. A cette époque l'or était peu abondant, c'était une marchandise, un article de luxe, et les variations de son prix étaient insignifiantes. Celui qui en avait besoin payait un droit de change, un agio. Telle fut la situation jusqu'à la découverte des gisements aurifères de la Californie et de l'Australie. L'or afflua en Europe et perdit un peu de sa valeur. En même temps se produisit un fort écoulement d'argent vers l'extrême Orient, en sorte que c'est l'argent qui obtint un agio.

Il est inutile d'entrer ici dans des détails sur la circulation internationale des métaux précieux; nous nous bornerons à renvoyer aux ouvrages de M. Soetbeer et autres ; nous devons d'ailleurs nous en tenir à la situation de la France, et rappeler seulement qu'en 1860 et années suivantes l'argent se fit si rare que plusieurs États, pour retenir ce métal, résolurent de retirer à la monnaie divisionnaire, les pièces inférieures à 5 fr., une partie de leur valeur intrinsèque, c'est-à-dire de les frapper à un titre inférieur à neuf dixièmes de fin (1).

On savait que, sauf pour les monnaies divisionnaires, l'argent ne conserve sa valeur, que si les pièces ont réellement la valeur d'un lingot de métal correspondant. Si néanmoins on se décida à réduire le titre des monnaies, ce ne pouvait être, ou que l'on crut au renchérissement de l'argent, ou qu'on voulut créer une simple monnaie divisionnaire d'une circulation restreinte. A l'origine, les deux motifs pouvaient être réunis, aujourd'hui le dernier semble seul rester debout.

C'est ainsi qu'on arriva à la convention monétaire conclue le 15 décembre 1865 entre la France, l'Italie, la Belgique et la Suisse, à laquelle adhéra plus tard la Grèce, convention qui ne fut pas sans influence sur le régime monétaire des autres pays.

Les dispositions de ce traité sont suffisamment connues.

(1) Loi française du 25 mai 1864.

Il stipule que, dans les pays précités, les monnaies d'or et la pièce de 5 francs ne seront pas modifiées, tandis que les pièces de 2 francs, de 1 franc, de 50 et de 20 centimes, seront abaissées au titre de 835/1000e de fin au lieu de 900/1000e qu'elles avaient auparavant, et que les monnaies d'or et d'argent de chaque État contractant pourront circuler dans tous les autres.

Comme cet abaissement de valeur était de nature à tenter les États contractants de frapper le plus grand nombre possible de petites monnaies, le traité dispose qu'en aucun de ces États il n'en sera émis pour plus de 6 francs par tête, et que les pièces de 2 francs et au-dessous ne seront admises dans les paiements comme monnaie légale que jusqu'à la somme de 50 francs au maximum (1).

Ce traité fut confirmé par la loi française du 14 juillet 1866. Faisons remarquer qu'il est dit expressément dans l'art. 9 de cette loi : « Il n'est pas dérogé aux dispositions de la loi du 7 germinal an XI, en ce qui concerne la définition du franc, considéré comme base du système monétaire de France. »

Nous avons déjà vu que ce traité n'a pas touché à la pièce de 5 francs en argent. En conséquence chaque État pouvait en frapper autant qu'il voulait.

Vers 1866 ce fut l'argent qui manqua ; mais en 1874, avant l'expiration de la première période décennale de l'Union monétaire (2), il devint très abondant et baissa de valeur. Cette situation rendit nécessaire l'adoption de mesures de prévoyance ; on décida donc que le droit de frapper des pièces de 5 francs serait limité à 120 millions (traité du 31 janvier 1874, loi du 18 juin 1874).

Les années suivantes eurent lieu d'autres changements qu'il est inutile de relever, et l'on arriva enfin au traité du 30 décembre 1878, aux termes duquel la frappe des pièces de 5 francs était suspendue jusqu'à nouvel ordre. Cette suspension ne devait, aux termes du traité, avoir lieu que pendant un an, sauf pour l'Italie, à laquelle il était permis de frapper encore 20 millions; en dehors de cette concession, la suspension a été maintenue jusqu'à présent.

Ainsi, c'est aujourd'hui l'étalon d'or qui règne en France, avec la tolérance des pièces de 5 francs existantes ; c'est absolument comme en Allemagne pour les thalers.

Il est difficile de déterminer la quantité de métaux précieux qui

(1) Cette limite n'est valable que pour les paiements internationaux ; à l'intérieur, chaque État admet (dans ses caisses), comme parfaitement valables, les paiements faits en petites monnaies, pour quelque montant que ce soit.

(2) Le traité avait été conclu pour 15 années ; le 5 novembre 1878, il fut renouvelé seulement pour 5 années, mais il contenait la clause qu'il resterait en vigueur jusqu'à sa dénonciation.

se trouve actuellement dans la circulation en France. Depuis 1795, il a été frappé en millions de francs :

	MONNAIES D'OR.	MONNAIES D'ARGENT.	TOTAL.
Sous la première République	»	106	106
— le Consulat et l'Empire	528	888	1,416
— Louis XVIII	389	615	1,004
— Charles X	53	632	685
— Louis-Philippe	216	1,757	1,973
— la seconde République	427	459	886
— Louis-Napoléon et Napoléon III	6,152	626	6,778
— la troisième République jusqu'à la fin de 1873	50	222	272
Ensemble	7,815	5,305	13,120
Il a été refondu	71	236	307
Reste	7,744	5,069	12,813

Il faut ajouter pour les années suivantes, dont chacune a sa physionomie spéciale, les sommes ci-après :

	MILLIONS DE FRANCS. en monnaie d'or.	en monnaie d'argent (1).
1874	29,8	59,9
1875	234,9	75
1876	176,5	52,6
1877	255,1	16,5
1878	185,8	1,8
1879	28,4	»
1880	»	»
1881	»	»
1882	»	»

Ce tableau nous indique les quantités d'argent qui ont été frappées, mais non pas celles qui sont restées dans la circulation. Un seul point peut être établi, c'est que l'importation des métaux précieux en France dépasse l'exportation, c'est un fait qu'il ne faut pas perdre de vue. Les chiffres suivants, exprimés en millions de francs, en fournissent la preuve :

PÉRIODES DE 10 ANS.	IMPORTATION. OR.	ARGENT.	TOTAL.	EXPORTATION. OR.	ARGENT.	TOTAL.
1827-1836	230	1,444	1,674	262	410	672
1837-1846	200	1,495	1,695	223	529	752
1847-1856	1,958	1,618	3 576	509	1,721	2,230
1857-1866	5,031	1,918	6,949	2,392	2,663	5,055
1867-1876	4,036	2,439	6,475	2,120	1,344	3,464
Période de 50 ans	11,455	8,914	20,369	5,506	6,667	12,178
Déduction de l'exportation	5,506	6,667	12,173			
Excédent de l'importation	5,949	2,247	8,196			

(1) Pièces de 5 francs.

Les finances de la France doivent compter avec ces faits, dont les résultats peuvent être avantageux ou nuisibles, selon le cas. Nous aurons à y revenir. Abordons maintenant un autre point de vue.

En France, comme dans tout autre pays, l'État revendique le droit souverain de frapper la monnaie ; seul, il peut monnayer pour lui et pour les particuliers. La frappe n'est l'objet d'aucun impôt; depuis la loi du 7 germinal an XI, il n'y a plus de droit de seigneuriage, mais seulement des frais de fabrication, qui remplacent l'ancien mot de « brassage »; les frais se sont peu à peu abaissés à 6 francs 70 centimes ($2\frac{4}{31}$ par mille) pour l'or et à 1 franc 50 centimes ($7\frac{1}{2}$ par mille) pour l'argent (Décrets des 22 mars et 8 avril 1854, et du 31 octobre 1879).

Il y a peu de temps encore la fabrication était laissée à un entrepreneur, auquel appartenaient les machines; il percevait les frais de fabrication, tandis que l'État se bornait à entretenir le personnel de surveillance nécessaire.

En 1879, le système de l'entreprise a été remplacé, en vertu de la loi du 31 juillet, par la régie de l'État, c'est-à-dire qu'il n'y a plus d'entrepreneur. Aujourd'hui, le directeur de la Monnaie est nommé par le Gouvernement; les recettes et les dépenses figurent au budget où nous les retrouverons, et une commission spéciale surveille la fabrication. Les dispositions de détail sont contenues dans le décret du 31 octobre 1879, auquel nous renvoyons.

C. — LA BANQUE DE FRANCE.

La Banque de France est aujourd'hui le seul établissement de crédit français qui ait le droit d'émettre des billets à vue et au porteur. Aussi pendant longtemps revendiqua-t-elle le droit exclusif de porter le nom de banque (1). On rapporte même qu'elle aurait menacé autrefois les entreprises privées qui voulaient prendre le titre de Banque, de refuser l'escompte de leur papier. Si telles étaient alors ses prétentions, il n'en reste rien à présent; cette qualification peut être employée par tout établissement de crédit. D'ailleurs la Banque de France, jouissant de privilèges importants et d'une confiance incontestée, peut en prendre facilement son parti.

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici si une banque unique est préférable à la multiplicité des banques d'émission, mais nous croyons pouvoir dire qu'on ne trouvera nulle part de meilleurs arguments en faveur de l'unité d'émission que dans l'histoire même de la

(1) Peut-être parce qu'on appelle dans la lupart des pays ces papiers fiduciaires : *billet de banque* (*banknoten*).

Banque de France, qui, en qualité d'établissement unique d'émission, a rendu des services signalés au commerce et à l'État, et s'est ainsi acquis une place spéciale dans le monde des affaires.

Cette institution a été fondée en 1800, sans aucune espèce de privilège, par une société d'actionnaires au capital de 30 millions de francs. Elle portait le nom de Banque de France, et elle émit des billets, ce que pouvait faire comme elle toute autre société. Pendant les premières années de son existence, elle passa par des périodes difficiles, précisément parce qu'elle rendit beaucoup de services au gouvernement ; en retour, elle obtint, le 24 germinal an XI (1803), le privilège exclusif pour 15 ans d'émettre des billets à Paris.

La loi du 22 avril 1806 autorisa le gouvernement à remplacer par un gouverneur et deux vice-gouverneurs de son choix le comité exécutif qui était élu jusqu'alors par les actionnaires, et à proroger de 25 ans le privilège garanti à la Banque.

Ces prérogatives n'en firent pas encore une banque d'État, car elle restait comme auparavant libre dans la marche de ses affaires ; seulement les liens qui l'unissaient à l'État s'étaient resserrés ; on pourrait dire sans exagération qu'elle était « une institution gouvernementale commanditée par des particuliers (1) ».

La loi du 22 avril 1806 avait autorisé l'empereur à confirmer les statuts de la Banque, cette approbation eut lieu le 16 janvier 1808.

Sauf quelques faibles changements, les statuts primitifs sont encore en vigueur. D'après ces statuts, les opérations de la Banque comprennent les affaires suivantes : l'escompte du papier de commerce à échéances fixes, mais ne dépassant pas trois mois ; l'encaissement ou le recouvrement d'effets, le dépôt d'espèces en compte courant, le paiement des mandats pour le montant des versements effectués, l'admission au dépôt de valeurs (2), de métaux précieux, d'argent monnayé ; la faculté de faire des avances sur effets publics échéant à des termes fixes, enfin l'établissement de succursales.

Abstraction faite de quelques détails, on peut dire que ces opérations sont aujourd'hui exactement les mêmes : la Banque fait l'escompte, reçoit des dépôts, consent des avances sur des effets publics déterminés (dette de l'État, obligations des chemins de fer, obligations de la ville de Paris, du Crédit foncier et de la Compagnie générale algérienne); elle encaisse les lettres de change et les

(1) Il importe de faire remarquer ici que d'après l'opinion du premier gouverneur de la Banque, cet établissement devait concentrer tous les services dont le Trésor se charge; il pensait que les 45 millions de capital apportés à la Banque lors de son institution, suffisaient entièrement à ce but et à celui des affaires d'escompte, opinion contraire à celle de la chambre de commerce de Paris de l'époque.

(2) Cette expression a été introduite pour la première fois en 1853.

billets à ordre, délivre des mandats sur ses succursales et *vice versa.*

L'organisation intérieure n'a pas non plus éprouvé de modifications assez importantes pour être mentionnées ici.

En outre des gouverneurs, il y a, à la tête de la Banque, quinze régents et trois censeurs, élus par les deux cents plus forts actionnaires, les premiers pour cinq ans, les seconds pour trois ans. L'assemblée générale n'est composée que des deux cents plus forts actionnaires, système que l'expérience a sanctionné.

L'histoire de la Banque de France est peut-être un des chapitres les plus intéressants de la politique financière, car la plupart des modifications de son organisation et de la marche de ses affaires sont le résultat de la force des choses et non celui du caprice ou d'un mouvement inconscient.

Ainsi, le régime d'une banque unique n'avait pas été prévu lors de la fondation de la Banque de France; le système contraire était même préféré à l'origine par le gouvernement et par un grand nombre d'hommes compétents; aussi le privilège de la Banque d'émettre des billets était d'abord borné à Paris, de sorte qu'il se fonda peu à peu, de 1817 à 1839, neuf banques dans les départements (Rouen, 1817; Nantes, 1818; Bordeaux, 1818; Lyon, 1835; Marseille, 1835; Lille, 1836; le Havre, 1837; Toulouse, 1838; Orléans, 1839). Chacune de ces banques avait sa circonscription locale d'émission; à côté d'elles s'élevèrent en même temps des succursales de la Banque de France, dont le nombre était de quinze en 1848.

Lorsque éclata la Révolution du 24 février, la position devint difficile pour toutes ces banques. Il s'établit un *run*, on courut aux Banques; chacun retirait ses dépôts, on présentait ses billets au remboursement. Le danger était grand, et l'on ne put y remédier qu'en déclarant le cours forcé des billets de la Banque de France jusqu'au maximum de 350 millions. Il va sans dire que ses quinze succursales profitèrent de cette mesure, et l'on ne put écarter la question de savoir si l'on devait accorder la même faveur aux neuf banques établies dans les départements. Il ne parut pas sans danger de conférer le cours forcé aux billets de tant d'établissements, et, pour le prévenir, le gouvernement prépara la fusion des banques départementales avec la banque de Paris. C'est ainsi que la Banque de France devint la seule banque d'émission du pays; en cette qualité elle absorba encore, en 1860, malgré l'opposition des frères Péreire, la peu importante banque de Savoie.

C'est également par suite des événements qu'on autorisa l'émission de coupures de plus en plus petites. A l'origine il n'y eut que des

billets de 1000 et de 500 francs; la loi du 10 juin 1847 avait permis à la Banque de France d'émettre des billets de 200 francs, en refusant d'étendre cette disposition aux banques des départements; mais le 15 mars 1848, c'est-à-dire quelques jours après la Révolution, le gouvernement provisoire décida d'urgence l'émission de billets de banque de 100 francs.

La loi du 9 mai 1857 permit en outre, pendant la crise qui régnait alors, l'émission de billets de 50 francs, autorisation dont la Banque ne profita d'ailleurs, qu'en 1864. Un décret du 12 août 1870 décida, par suite de la guerre, la fabrication de billets de 25 francs, en même temps qu'elle décréta le cours forcé. Le 12 septembre de la même année, parurent les billets de 20 francs qui s'accordaient mieux que les billets de 25 francs avec le système monétaire français. Enfin, le 29 décembre 1870, pendant le siège de Paris, la Banque fut autorisée à émettre des billets de 10 francs et de 5 francs, mais les billets de 5 francs furent seuls émis. Aussitôt après la guerre, la Banque retira ces petites coupures et une grande partie des billets de 20 francs; plus d'un a été d'avis, mais à tort selon nous, qu'elle est allée trop loin dans la voie du retrait.

La circulation se décompose de la manière suivante, aux époques ci-après, en millions de francs :

	1865.	1869.	1871.	1874.	1880.
Billets de banque de 1,000 fr..	436.3	826.5	868.5	719.3	1,371.4
— 500 fr..	92.6	139.5	183 6	202.2	358.5
— 200 fr..	44.6	8.0	3.0	1.0	0.6
— 100 fr..	204.6	366.5	569.6	884.5	571.7
— 50 fr..	27.5	38.8	170.3	274.7	10.3
— 25 fr..	»	»	186.6	28.6	0.7
— 20 fr..	»	»	32.1	628.5	6.7
— 5 fr..	»	»	»	93.6	0.9
Divers (1)	1.7	1.8	0.5	0.1	0.6
	807.2	1,381.1	2,014.3	2,832.5	2,321.4

Nous avons choisi les années ci-dessus : l'année 1865, parce qu'on vit pour la première fois des billets de 50 francs, cette année ne présente d'ailleurs aucune différence importante avec les précédentes; l'année 1869, parce qu'elle a précédé la guerre; 1871 nous montre la crise à son état aigu, 1874 le commencement de la guérison, 1880 la situation nouvelle.

(1) Y compris les billets de banque de 5,000 fr.; le 29 [janvier 1880, il n'en circulait plus que cinq.

En faisant remarquer plus haut qu'on a exprimé l'opinion que la Banque avait retiré trop de petites coupures, nous pensions surtout à M. Leroy-Beaulieu, qui s'est prononcé plus d'une fois dans ce sens, notamment dans l'*Economiste français*.

Parlant de l'écoulement de l'or et de l'affluence du métal-argent dans les caves de la Banque, il fait remarquer qu'il y a encore beaucoup d'or en France, mais qu'il se trouve principalement dans les mains des particuliers, et que cette situation tient à une circulation trop abondante des grands billets proportionnellement à celle des petits. S'il circulait plus de billets de 20 francs, dit-il, le papier étant très commode, l'or affluerait à la Banque.

Nous ne saurions adopter cette manière de voir; nous pensons au contraire qu'il vaut mieux que l'or reste chez les particuliers ; s'il était attiré davantage à la Banque, l'écoulement en serait bien plus rapide, car il est incomparablement plus facile de retirer un million de ce métal précieux des réserves compactes de la Banque, que des petites provisions disséminées chez les citoyens. Nous croyons qu'on s'est converti depuis à l'opinion que nous venons d'émettre.

L'histoire de l'escompte nous fournira aussi quelques intéressantes données sur le développement intérieur de la Banque de France.

Selon ses statuts, la Banque ne peut escompter que des effets portant au moins trois signatures. A l'origine, cette prescription impliquait tout particulièrement la garantie d'une maison de banque bien accréditée. Aujourd'hui la Banque se montre plus accommodante, car d'après les rapports annuels publiés depuis 1864, la proportion du papier non admis à l'escompte n'est en moyenne que de 1 p. 100. M. A. Courtois, dans son *Histoire de la Banque de France*, rapporte que pour la période de 1823 à 1832 la proportion variait entre 14 et 18 p. 100, tandis qu'en 1833 elle s'abaissa à 8,9 p. 100 et en 1834 à 6,4 p. 100. Des dispositions spéciales admettent maintenant, comme équivalant à une troisième signature, le dépôt de valeurs sur l'État, d'actions de la Banque et d'obligations.

Une autre circonstance qui mérite d'être relevée, c'est la faible variation du taux de l'escompte.

Cette stabilité était autrefois la règle de la Banque, qui se croyait obligée envers le public et envers l'État de maintenir un taux permanent de l'escompte à titre d'équivalent de son privilège d'émission. Lorsque le nombre des présentations à l'escompte devenait trop considérable, la Banque décidait qu'elle n'admettrait que les effets à court terme, ou que ceux des maisons les plus solides. En 1854, la Banque dépassa pour la première fois le traditionnel taux

de 4 p. 100, elle alla même au delà de 5 p. 100 (1). Lorsque plus tard des circonstances spéciales exercèrent leur pression, la loi du 9 mai 1857 l'autorisa expressément à dépasser le maximum légal de l'intérêt commercial (6 p. 100). Il faut remarquer qu'on motiva cette concession, qui parut d'abord un privilège (2), par la dépendance réciproque qui existe entre des banques voisines, spécialement celle d'Angleterre et celle de France; on fut d'avis qu'une différence de près de 3 p. 100 dans le taux de l'escompte causerait un dommage sensible à celle des deux banques dont le taux serait le plus bas.

C'est ce que soutint notamment le célèbre banquier baron James de Rothschild dans l'*Enquête sur les banques*. Toutefois, depuis 1866, cette manière de voir a perdu tout crédit; le 12 mai de l'année précitée, l'escompte s'élevait à Londres à 10 p. 100 et à Paris à 4 p. 100; le 16 juillet, le taux était resté le même à Londres tandis qu'à Paris il était descendu à 3 1/2 p. 100.

Pour donner l'explication de ce phénomène, nous nous bornerons à renvoyer au travail remarquable de M. Clément Juglar, paru dans le *Journal des Economistes*, livraison de mai 1867 (ou 3me série, tome VI, p. 267).

Les explications qui précèdent suffisent pour indiquer les traits caractéristiques de la Banque de France; nous allons passer au véritable objet de notre tâche, c'est-à-dire à la description des relations financières de la Banque de France avec le gouvernement.

La dépendance morale dans laquelle la Banque se trouvait vis-à-vis du gouvernement l'avait amenée, dès 1805, à des complaisances qui eurent pour conséquence des difficultés dans les affaires avec le public. Quelques années plus tard, ces rapports ne lui réussirent pas mieux. Ainsi, en 1811, elle escomptait pour 15 millions d'obligations à l'administration des contributions indirectes, ce qu'elle pouvait faire sans danger, car elle possédait environ 100 millions en espèces sonnantes et pareille somme en billets de banque. Mais, l'année suivante, à ces 15 millions venaient s'en ajouter vingt autres ; elle avançait en outre à l'État 40 millions sur les obligations des receveurs généraux. Ce n'était cependant encore que le commencement; la Banque devenait de plus en plus accommodante vis-à-vis de l'Etat et plus rigoureuse vis-à-vis du public, de sorte qu'en 1813, les avances à l'Etat s'élevaient à 343 millions, et celles faites au public à 29 millions seulement.

La guerre prenait pour la France une tournure de plus en plus

(1) Le taux de 4 p. 100 s'était maintenu de 1820 à 1849.

(2) Les tribunaux ont reconnu plus tard que les banquiers eux-mêmes peuvent, en présence de l'élévation du taux de l'escompte de la Banque, prendre plus de 6 p. 100.

malheureuse; les temps étaient mauvais, et il arriva un moment où il y eut seulement 57 millions de billets de banque dans la circulation et 12 millions d'argent comptant dans les caisses, Lorsqu'on le sut, les détenteurs de billets affluèrent à la Banque pour en demander le remboursement. En 1814, les choses en vinrent au point que la Banque était sur le point de liquider, et ce qui atténua la crise ce fut la stagnation extraordinaire des affaires.

De tristes conséquences d'une portée indéfinie auraient pu résulter pour la Banque de ses relations trop étroites avec le gouvernement, sans la confiance que lui accordèrent alors les grandes maisons d'affaires de la capitale et du pays tout entier. Malgré cette expérience (1) il ne se passa pas longtemps, sans que de semblables relations se fussent renouées : en 1820 la Banque escomptait encore pour un grand nombre de millions de bons royaux, et, comme le disait un censeur dans son rapport, la raison en était que les affaires commerciales étaient sans activité, et que les capitaux de la Banque restaient improductifs. A cette époque, la Banque avait dans ses caves 212 millions d'espèces sonnantes, avec une circulation en billets de banque de 164 millions seulement (2).

Les relations de la Banque avec l'État redevinrent peu à peu normales ; en 1840 (loi du 30 juin), le privilège qui expirait le 24 septembre 1843, fut prorogé jusqu'en 1867. Une proposition faite à la Chambre des députés et qui assurait à l'État une part dans les bénéfices de la Banque en retour de son privilège, fut repoussée, mais en même temps que le renouvellement du privilège, il fut décidé en 1840 que l'impôt du timbre qui remplaçait l'abonnement antérieur, serait acquitté au prorata des billets en circulation, disposition qui fut adoucie par la loi du 13 juin 1878.

Les nombreuses constructions de chemins de fer des années 1846 et 1847, la mauvaise récolte de 1847 et la révolution de 1848 contribuèrent à ramener les temps difficiles. La banque vit de nouveau affluer ses billets à ses guichets, et comme les effets escomptés n'avaient pas des échéances assez rapprochées pour pouvoir effectuer le rapide remboursement des billets, elle dut recourir à l'intervention du gouvernement. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que les billets de banque obtinrent le cours forcé, mais le privilège fut limité à 350 millions ; en 1871, dans des circonstances analogues, le maximum fut fixé à 3 200 millions ! C'est aussi en 1848 (décrets

(1) Ou précisément parce qu'on s'en est tiré indemne.

(2) Ainsi 1879 et 1880 n'ont pas été les seules années pendant lesquelles, en France comme ailleurs, le chiffre de l'encaisse métallique a dépassé celui de la circulation des billets.

des 27 avril et 2 mai) que s'opéra, on se le rappelle, la fusion des Banques des départements avec la Banque de France. Par cette mesure, son capital qui s'élevait à 67,900,000 francs, fut porté à 91,250,000 francs (91,250 actions, valeur nominale qui est bien dépassée).

Il n'est pas douteux que la Banque a contribué à atténuer la crise de cette époque non seulement pour le public, mais encore pour le gouvernement. Une opération qui ne s'était pas faite depuis des années se renouvela alors: la Banque avança à l'État, le 31 mars 1848, 50 millions, et le 5 mars de la même année 30 autres millions sur les bons du Trésor (1). Le 30 juin 1848 (décret du 5 juillet) la Banque fournit encore 150 millions dont la moitié était garantie par les forêts de l'État et l'autre par des rentes sur le Grand-Livre. Ainsi la Banque mettait à la disposition de l'État 150 millions, lui ouvrant ainsi un crédit que le gouvernement n'eut d'ailleurs pas besoin d'épuiser.

Pendant la crise de 1857, l'État eut de nouveau recours à la Banque; l'affaire était assez compliquée, mais elle fut habilement menée. Le privilège de la Banque expirait en 1867, elle n'était donc pas pressée par le besoin d'une prorogation. Néanmoins la loi du 9 mai 1857 lui assura cette prorogation pour une autre période de 30 ans, c'est-à-dire jusqu'en 1897, elle décida en même temps que le capital de la Banque serait doublé et qu'il y aurait une émission de 91,250 nouvelles actions au cours de 1100 francs, la prime de 100 francs étant destinée au fonds de réserve.

On pourrait croire que le gouvernement demandait le doublement du capital de la Banque, simplement à cause du développement des affaires et la nécessité d'obtenir une plus grande garantie pour ses opérations. En réalité, tout autres étaient les vrais motifs de cette mesure : la Banque devait avancer à l'État 100 millions contre un dépôt de rentes 3 pour 100; c'était une immobilisation de capital, puisqu'il fut stipulé en même temps que les rentes ne pourraient pas être vendues (2).

Nous devons laisser de côté des faits peu importants pour nous arrêter plus longtemps sur l'année 1870 et les suivantes. Dès le commencement de la guerre, le 12 août 1870, le cours forcé fut proclamé pour les billets en circulation et le maximum de l'émission fut fixé à 1 800 millions. Deux jours après elle était portée à

(1) Ces sommes ont été remboursées en 1849 et 1852.

(2) Le commerce demandait alors le doublement du capital, espérant faciliter ainsi les escomptes ; mais des hommes compétents montrèrent que ce n'est pas avec le capital de garantie qu'on escompte, mais avec des billets. C'est la qualité de l'effet plutôt que la somme en caisse qui motive l'escompte.

2400 millions, et le 20 décembre de la même année à 2800 millions, enfin le 15 juillet 1871 à 3200 millions, chiffre qui n'a, du reste, jamais été atteint.

Il est inutile de dire que l'un des principaux motifs de cette mesure était de venir en aide au commerce et à l'industrie, en créant des éléments suffisants de circulation. Plus tard, en face des exigences de la situation, un *moratorium* (ajournement général des échéances) devint même nécessaire. Mais il y avait encore un autre motif très important : l'État avait besoin d'avances de la Banque, avances dont la somme s'élevait à la fin de juillet 1871 (y compris une ancienne dette de 60 millions) à 1530 millions.

La Banque avait mis pour condition, à l'origine, un intérêt de 6 p. 100, pour ce versement; elle se contenta bientôt du taux de 3 p. 100, et à partir du 1er janvier 1872, même de 1 p. 100 ; les avances faites sur les bons du Trésor furent remboursées en quelques années par sommes de 200 à 120 millions; nous reviendrons plus tard sur ce point.

Pour mettre en pleine lumière les services de la Banque pendant les calamités de 1870, nous constaterons qu'à Paris seulement, du 13 août 1870 au 12 juillet 1871, ont été prorogés 416,000 effets de commerce s'élevant ensemble à 630 millions. Or, avant la fin de juillet, 361 millions étaient déjà payés. A la fin de 1872 l'arriéré était réduit à 6 millions et demi, et en 1873, en comprenant d'autres dommages causés par la guerre (et par la Commune), la Banque n'avait perdu qu'une somme de 7,652,000 francs, couverte par un fonds de réserve spécial. Ces faits fournissent une preuve éclatante de la solidité et de l'influence de la Banque de France.

Diverses circonstances ont contribué à élever peu à peu à plus de 2 milliards l'encaisse de ce grand établissement, et malgré une circulation de 3 milliards, ses billets n'ont rien perdu de leur valeur nominale; ils firent même prime un moment à l'étranger, et au bout de quelques années la Banque put renoncer au cours forcé. Une loi de finance du 3 août 1875 disposa en conséquence, dans son article 28, que le cours forcé devait cesser aussitôt que l'État ne serait plus redevable que de 300 millions, cette circonstance arriva à la fin de 1877, au moment où, en fait, personne ne pensait plus à la loi du 12 août 1870.

D. — LA BOURSE.

Le *Dictionnaire d'administration* de M. Maurice Block, et le livre de M. A. Courtois sur les opérations de Bourse, donnant un exposé

complet de l'organisation des Bourses tant à Paris que dans les départements, nous nous bornerons à relever ici ce que nécessite l'intelligence du sujet. — Les relations du gouvernement avec la Bourse présentent seules de l'intérêt pour notre travail, mais ce côté de la question n'a été abordé par aucun auteur, et nous-même, nous ne pourrons donner que quelques indications.

Faisons remarquer d'une manière générale, qu'en temps ordinaire les relations du gouvernement avec la Bourse se bornent à des mesures de police, ou de surveillance.

La Bourse est placée dans les attributions de l'administration locale, à Paris dans celles du préfet de police.

Diverses dispositions légales de 1832 et de 1851 ont mis la partie financière de l'administration des Bourses entre les mains des chambres de commerce, qui perçoivent pour l'entretien de ces institutions, des centimes additionnels à la contribution des patentes et en font emploi au mieux des intérêts généraux. Quelquefois les chambres de commerce ont pu construire ainsi les édifices nécessaires, mais ordinairement ces établissements sont considérés comme des charges municipales. Presque partout, les Bourses de marchandises et d'effets publics sont réunies dans le même local; des règlements intérieurs déterminent le temps, le local et les usages des diverses sortes d'affaires.

Mais de toutes les institutions qui se rapportent à la Bourse, la plus intéressante est celle des agents de change, qui sont des officiers ministériels. D'après l'ordonnance royale du 22 mai 1816, les agents de change de Paris dépendaient du ministère des finances et ceux des départements du ministère du commerce. Un décret du 2 juillet 1862 a mis également dans les attributions du ministère des finances les agents de change des six villes les plus importantes, Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Nantes et Toulouse, ce sont celles où se trouve établi un parquet (1).

Les agents de change sont des courtiers de change et même de marchandises, ayant un caractère officiel, dont fait déjà mention l'édit de 1572. Depuis cette époque ont paru de nombreuses dispositions, qui ont donné peu à peu à cette institution son caractère actuel, en même temps que l'extension des affaires contribuait à en opérer la réforme. Aujourd'hui, ce n'est plus que dans les villes peu

(1) Le parquet est une partie distincte et plus élevée de la salle de la Bourse, où les agents de change sont seuls admis, et où s'opèrent à la criée l'offre et la demande des effets publics. Un décret du 15 septembre 1862 a autorisé les ministres des finances et du commerce à permettre l'installation de semblables parquets, c'est-à-dire la vente des effets publics, auprès des Bourses de province; cette installation a lieu par décret.

importantes que les agents de change sont en même temps courtiers de marchandises. D'ailleurs, sur les grandes places de commerce, ces derniers se sont eux-mêmes divisés en spécialités.

Le nombre des agents de change est limité, mais le gouvernement a le droit de l'augmenter, s'il considère que cette mesure est utile ; toutefois il est peu probable qu'une semblable mesure soit prise à Paris, où ils sont déjà soixante. L'office, ou la charge, est une propriété, qui se transmet à prix débattu. Un agent de change est cependant susceptible d'être destitué (1) et dans ce cas la saisie ou la vente aux enchères de la charge ne sont pas admises.

La vénalité de cet office (qui entraîne comme conséquence la limitation du nombre) a été souvent l'objet de critiques, et on l'aurait peut-être supprimée depuis longtemps s'il ne fallait pas payer de fortes indemnités. On a soutenu d'ailleurs que si les agents de change n'étaient que de simples fonctionnaires, ils seraient peu indépendants du gouvernement.

Les agents de change doivent jouir de la confiance du public et de celle de leurs collègues ; il a donc fallu attacher à la transmission de l'office des formalités et des conditions qui offrissent des garanties. Le candidat doit être Français, majeur, de bonnes mœurs, non failli, il doit en outre justifier de ses aptitudes ou de la connaissance des affaires. Cette dernière condition n'est pas appliquée avec rigueur, ainsi un candidat peut avoir été aussi bien banquier qu'avocat ; seulement il doit fournir l'attestation de quelques maisons de banque connues qu'il est un homme honorable et qu'il est capable d'exercer les fonctions qui vont lui incomber. Enfin à Paris et dans les six autres places de Bourse où existent des parquets, il ne suffit pas de remplir les conditions précitées ; le candidat doit encore être agréé par la chambre syndicale (2), si celle-ci ne formule aucune objection à l'admission du candidat, il est présenté à la nomination du ministre sous la formule suivante : « L'agent de change A donne sa démission et propose B pour son successeur (3). »

En fait, on n'est candidat que lorsqu'on s'est entendu avec un agent de change qui veut céder sa charge. Il est donné connaissance du prix au syndicat, même lorsqu'un père transmet sa charge à son fils ; on doit fournir l'indication de la valeur, car une taxe proportionnelle, ordinairement de 2 p. 100, est attachée à la transmission.

(1) En mars 1882, trois agents de change de Lyon ont été destitués, à la suite de la crise financière, et le nombre des offices a été réduit de trente à vingt-sept.

(2) V. ci-après.

(3) Lorsque les héritiers vendent la charge, on ne se sert pas de cette formule, mais on présente l'acte de décès de l'agent de change.

Le prix d'une charge à Paris s'élève souvent à deux millions, et comme peu de personnes peuvent y mettre une somme aussi forte, plusieurs personnes s'associent pour en faire l'acquisition ; un seul d'entre eux porte le titre d'agent de change, les autres, sont appelés associés ou bailleurs de fonds.

L'agent de change doit remplir avec zèle ses fonctions, qui lui donnent un caractère officiel. Son cautionnement s'élève à Paris à 250,000 francs et dans les six autres villes à 15,000 francs. Les agents de change ne doivent pas faire d'affaires pour leur propre compte. Les valeurs au porteur, les lettres de change et les métaux précieux peuvent être transmis sans son intervention ; mais la transmission des valeurs nominatives leur est réservée, car ils sont seuls autorisés à certifier l'identité des personnes. Aussi l'agent de change est responsable des erreurs qu'il commet (Arrêt de la Cour de cassation du 11 juillet 1876).

Ces officiers ministériels forment sur chaque place une corporation et élisent une chambre syndicale, qui s'occupe de la discipline intérieure et soutient à l'extérieur l'honneur du corps. Chaque chambre se compose d'un syndic et de six membres élus pour un an. Ses devoirs sont importants : ainsi elle fixe, d'après les opérations effectuées, le cours de chaque jour, elle détermine les valeurs qui peuvent être admises à la cote, c'est-à-dire mises officiellement en vente à la Bourse. Ces décisions ont besoin de l'approbation du ministre des finances qui peut mettre des conditions à l'admission.

A son entrée dans la corporation, chaque agent de change, à Paris, verse à la caisse commune 50,000 francs, qui, dans certains cas, doit venir en aide aux membres dans l'embarras. Les trois millions réunis de cette façon par les agents de change ont souvent rendu de grands services ; parfois aussi, ils sont insuffisants, comme il est arrivé dans la grande crise qui a éclaté au commencement de janvier 1882, lors de la ruine de l'Union générale Bontoux. En présence de la grandeur de la catastrophe, la haute finance de Paris s'est vue dans la nécessité de soutenir la corporation, en mettant à sa disposition de larges ressources pour satisfaire à ses obligations (1).

Les relations directes de la Bourse avec le gouvernement peuvent se décrire en quelques traits. Habituellement le ministre se contente d'empêcher l'admission de valeurs douteuses, dans le cas où certains côtés faibles auraient échappé au syndicat, et d'appeler l'attention de ce dernier sur le caractère dangereux de certaines entreprises nouvelles. On prétend aussi qu'à plusieurs reprises le ministre des

(1) Les agents de change ont fait alors un emprunt de 100 millions.

finances exerça une influence, dans l'intérêt de l'État, sur les cours de la Bourse au moyen d'achats ou de ventes, ou en employant les fonds de l'État à des opérations de reports.

Les relations de l'État avec l'institution des agents de change sont surtout importantes lors de l'émission d'un emprunt : quelquefois l'État fait vendre directement les titres à la Bourse, et dans ce cas il ne s'agit pas seulement d'observer les règlements de la Bourse, mais encore de se soumettre aux exigences de la pratique des affaires. De même, la dette amortissable 3 p. 100 donne lieu à plus d'un rapport entre le ministre des finances et le syndicat des agents de change, et l'éventualité d'une conversion de la rente, sur laquelle nous reviendrons, leur offre également des points de contact. Il résulte de ces explications qu'en présence de l'étroite relation qui existe entre la Bourse et le crédit public, l'État ne peut pas rester indifférent à son mouvement.

E. — LES SOCIÉTÉS DE CRÉDIT.

Sans nous étendre sur les sociétés de crédit, nous ne croyons pas pouvoir les passer ici complètement sous silence. Il s'agit surtout des grandes compagnies disposant de capitaux considérables, et qui ne s'occupent pas seulement d'affaires de banque, mais encore se chargent des emprunts et commanditent des affaires industrielles. Ces sociétés sont une véritable puissance, surtout lorsqu'elles se groupent, fait qui arrive assez fréquemment. C'est une puissance avec laquelle la Banque de France et même le gouvernement doivent compter. Elles forment souvent un « syndicat », c'est-à-dire des associations temporaires fondées dans un but déterminé, qui, jusqu'à présent, ont rarement agi dans un sens hostile au gouvernement, mais ont plutôt servi ses intentions. Sans doute le service rendu ne s'est pas toujours élevé à la hauteur des bénéfices réalisés.

Le gouvernement n'a l'habitude de s'adresser aux banques particulières que si la situation du marché fait douter du succès d'un emprunt public. Un traité est alors passé avec le syndicat pour l'écoulement des titres de rentes qui n'auraient pas été souscrits par le public, et il lui est accordé une commission plus ou moins importante.

La Banque de France a moins de raisons que le gouvernement d'être satisfaite de ces sociétés, car elles lui font parfois une concurrence sérieuse. En tout cas les dividendes de la Banque de France ont toujours été en diminuant dans ces derniers temps ; c'est un résultat qui est attribué à l'influence des grandes sociétés de crédit

qui, précisément parce qu'elles n'émettent pas de billets, ont une plus grande liberté de mouvements que la Banque.

S'il est évident qu'une aussi puissante concurrence doit amener des progrès (1), on ne peut cependant se défendre de la crainte que le marché financier français ne soit lourdement chargé par ces grandes sociétés ; la crise de janvier 1882 corrobore cette manière de voir. Il ne faut rien exagérer, pas même le bien ; l'on peut donc se demander si ces sociétés, si elles poussent trop vivement la spéculation et tendent à multiplier les crises, ne s'exposent pas elles-mêmes à la ruine tout en portant un coup irrémédiable à la fortune publique. Ces institutions possèdent beaucoup plus de capitaux qu'il ne leur en faut pour les affaires commerciales ordinaires ou régulières, elles ont nécessairement recours à la spéculation pour les utiliser ou en tirer parti. L'histoire du Crédit mobilier, la crise de l'Union générale et des maisons de banque entraînées dans le même sort ont démontré que les entreprises montées avec un capital trop considérable peuvent succomber aux efforts exagérés qu'elles sont obligées de faire pour se procurer des affaires ou l'intérêt de leur argent.

(1) Depuis 1881, la Banque a en effet introduit diverses innovations, qui ont facilité le mouvement des affaires en même temps qu'elles lui ont été avantageuses.

LIVRE II

IMPOTS ET AUTRES SOURCES DE REVENUS

PREMIÈRE PARTIE

IMPOTS ET TAXES DE TOUTE SORTE.

CHAPITRE VI

CONTRIBUTIONS DIRECTES

A. — GÉNÉRALITÉS.

Les contributions directes occupent la première place dans les budgets de presque tous les pays ; il en est ainsi en France, nous commencerons donc par cette catégorie d'impôts. Nous ne soutiendrons cependant pas qu'elles doivent être considérées comme les plus importantes de toutes. Comme produit elles sont loin d'égaler les autres. En effet dans le budget des recettes ordinaires de la France l'ensemble des impôts est évalué à 2,763 millions (actuellement à plus de 3 milliards), sur lesquels les contributions directes ne fournissent que 379 millions.

Se place-t-on au point de vue de la popularité des impôts, on se heurte d'abord à ce fait qu'il n'y a pas d'impôts populaires. Il faut bien reconnaître cependant qu'on se plaint beaucoup plus des contributions directes que des contributions indirectes, parce que leur poids est plus sensible, et que leur montant parvient en chiffres bien clairs à la connaissance du contribuable.

Se demande-t-on enfin si les contributions directes doivent être considérées comme plus rationnelles, comme plus justes, on rencontre des avis bien différents : la théorie, à tort ou à raison, n'est pas favorable aux contributions indirectes, elle les considère comme

moins équitables. Nous reviendrons sur cette discussion; bornons-nous à constater ici que la théorie et la pratique s'accordent pour reconnaître que les contributions directes doivent former une partie essentielle et naturelle de tout budget. On ne peut se passer ni de celles-ci, ni des autres.

Si maintenant nous recherchons dans les traités de finances des explications sur la nature des contributions directes, nous rencnotrons les définitions les plus différentes :

Rau, dans son *Traité des finances* (§ 293), s'exprime en ces termes sur les formes de perception :

« 1° On s'adresse aux personnes mêmes, et on leur demande une certaine cotisation, c'est ce qu'on appelle contributions directes, ou impôts perçus directement, sans intermédiaire.

« 2° On perçoit l'impôt d'une tierce personne à titre d'avance, en comptant que cette personne sera en état de se faire rembourser par celle à laquelle le législateur veut faire supporter définitivement cette charge; ce sont des impôts indirects, perçus au moyen d'un intermédiaire ou avancés par lui. »

Comme on le voit, Rau s'est contenté de l'explication la plus simple, en s'attachant à la pratique.

M. Lorenz de Stein, dans son *Traité de la science des finances* (quatrième édition, 1878, I, page 457), donne une définition plus théorique:

« Les impôts, dit-il, se groupent par natures; ces sources de revenu ont tantôt pour facteur le capital, tantôt le travail, ou bien l'individualité économique (c'est-à-dire la personne même du contribuable). Les contributions directes viennent du premier facteur, les contributions indirectes du second, et l'impôt sur le revenu, du troisième. »

Ainsi les expressions *directes* et *indirectes* ne se rapportent pas ici, comme dans Rau, à la forme de la perception, mais à la source des revenus.

Dans le § 33 de sa *Science des finances*, M. Adolphe Wagner a accepté à la lettre la définition de Rau.

Parmi les auteurs d'ouvrages sur le droit administratif français, la plupart, comme Maurice Block, Ducrocq, Dufour et autres, que nous avons sous les yeux, pensent qu'on doit entendre, par contributions directes, celles qui sont perçues au moyen de rôles nominatifs. « On les nomme ainsi, dit M. Ducrocq (6e édition, n° 1121), parce qu'elles saisissent une portion des revenus des citoyens en frappant directement leurs biens ou leurs personnes. Le contribuable ne peut se soustraire à cette créance de l'État, tant qu'il possède les facultés imposables. »

Les définitions des contributions indirectes ont un point commun, c'est que l'impôt a été attaché par la loi à certains faits, à certaines consommations; il est établi non sur des personnes, mais sur des choses et ce sont plus souvent des intermédiaires que les contribuables qui en font le versement.

Voilà donc les définitions du droit administratif.

Si maintenant nous prenons un traité de la science des finances, par exemple le livre de M. Leroy-Beaulieu, nous trouvons d'abord la définition qui précède formulée ainsi :

« I. Les impôts directs, dit-il, portent immédiatement sur les personnes, sur la possession ou la jouissance de la richesse ; ils s'adressent à des situations normales et permanentes ; ils comportent des rôles nominatifs.

« Les impôts indirects, au contraire, sont perçus à l'occasion d'un fait, d'un acte, d'un échange; ils ne comportent pas vis-à-vis du contribuable des rôles nominatifs régulièrement et périodiquement établis ou perçus. » (Édition de 1877, I, p. 214.)

Puis il fait aussitôt la critique de cette définition, en ajoutant : « Telle est la définition administrative ; c'est grâce à elle que l'impôt sur les successions et les donations est rangé parmi les impôts indirects, parce qu'il est perçu à l'occasion d'un fait exceptionnel, ne se représentant pas périodiquement et à intervalles rapprochés, pour le même contribuable.

« Cette définition administrative est empirique : elle confond des choses qui doivent être distinguées ; elle ne prend pour base de la classification que les caractères accessoires et non les caractères principaux des taxes. Si l'on veut une définition plus scientifique, voici, croyons-nous, celle qu'on doit adopter :

« II. Par l'impôt direct, le législateur se propose d'atteindre immédiatement, du premier bond et proportionnellement à sa fortune ou à ses revenus, le véritable contribuable : il supprime donc tout intermédiaire entre lui et le fisc, et il cherche une proportionnalité rigoureuse de l'impôt à la fortune ou aux facultés.

« Par l'impôt indirect, le législateur ne vise pas immédiatement le véritable contribuable, et ne cherche pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés : il ne se propose d'atteindre le vrai contribuable que par ricochet, par contre-coup, par répercussion ; il met des intermédiaires entre lui et le fisc, et renonce à une stricte proportionnalité de l'impôt dans les cas particuliers, se contentant d'une proportionnalité approximative en général. »

On peut se demander si cette définition est plus scientifique que la première. Elle paraît en tous cas plus prolixe et M. Leroy-Beaulieu,

en la prenant pour base, serait quelque peu embarrassé pour y faire rentrer deux impôts qui sont indubitablement directs : nous voulons parler de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (ou mieux sur les capitaux placés) et des droits de licence, c'est-à-dire la patente spéciale que supportent les débitants de vin et quelques autres industriels.

L'Assemblée constituante, dans son instruction du 8 janvier 1790, a donné la définition suivante des impôts directs :

« La contribution directe s'entend de toute imposition foncière ou personnelle assise directement sur le fond de terre ou assise directement sur les personnes, qui se lève par les voies du cadastre ou des rôles de cotisation et qui passe immédiatement du contribuable cotisé au percepteur chargé d'en recevoir le produit. »

C'est naturellement en nous appuyant sur cette dernière définition que nous allons expliquer le plus simplement possible le caractère qu'ont pris en France les diverses espèces d'impôts.

D'abord, il ne faut pas oublier qu'au début le législateur n'a pensé à aucune théorie ; le seul but qu'il poursuivait était d'amener le citoyen à contribuer aux dépenses de l'État de quelque manière que ce fût, en chargeant à la fois sa fortune, son industrie, ses consommations et tout ce qui pouvait s'y prêter.

Plus tard la science s'est emparée des faits qui sont résultés de la pratique ou de l'application des lois financières, pour les ordonner, les classer avec plus ou moins d'habileté, d'après des principes rationnels. Elle ne s'est pas bornée à faire œuvre purement théorique ; elle a encore rendu des services pratiques par ses recherches sur les effets des impôts, et par la guerre qu'elle a déclarée à tous ceux qui lui paraissaient mauvais.

On ne peut soutenir toutefois que ses critiques soient toujours fondées ; dans presque tous les cas, les auteurs sont trop peu d'accord entre eux pour qu'on puisse prendre leurs jugements pour des vérités absolues ; mais, malgré cette restriction, on doit reconnaître sans hésiter les services réellement rendus en cette matière par la science. Le législateur ne poursuit en effet qu'un but pratique. Il fait au besoin des emprunts à la théorie et utilise à la tribune ce qui lui convient ou ce qu'il croit applicable. Mais la mise à exécution a toujours ses difficultés particulières, ses règles spéciales et ses instruments propres. Or l'instrument du Trésor, c'est l'administration des finances.

A travers bien des péripéties, cette administration s'est développée suivant les besoins qui se sont successivement manifestés, jusqu'au moment où son organisation a atteint un certain degré de perfection

et s'est de plus en plus consolidée. A partir de ce moment on a bien encore imaginé en France de nouveaux impôts et l'on a modifié les anciens, mais on n'a presque plus créé de nouveaux organes administratifs; on s'est borné à confier à ceux qui existaient déjà l'exécution des nouvelles lois, en réunissant sous la même surveillance les impôts de même nature. ·Ainsi, on a confié à la direction des contributions directes la perception des impôts somptuaires (compris parmi les taxes assimilées), mais on n'y ajouta pas l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et voici la raison de cette apparente anomalie. Ces derniers étaient déjà soumis au timbre et à l'enregistrement; on fit donc percevoir le nouvel impôt dont on les chargea par le service qui recueillait les droits d'enregistrement, d'autant plus que, comme pour les contributions indirectes, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières n'est pas payé sur des listes nominative .mais avancé par des intermédiaires qui se remboursaient au moment du détachement des coupons.

De même le droit de licence échappe aux contributions directes quoique perçu par liste nominative : les employés des contributions indirectes le perçoivent parce qu'ils sont déjà en relations suivies avec les contribuables de cette catégorie, ce droit de licence établi sur rôle nominatif a précisément pour but de remettre aux mains des employés un état nominatif indispensable à leur surveillance. On voit par là pourquoi la pratique ne peut concorder entièrement avec les classifications scientifiques ni avec les définitions qu'on en tire; il faut tenir compte des nécessités administratives.

Lorsque nous disions plus haut que le législateur n'avait pas établi l'impôt d'après un système préconçu, nous aurions pu ajouter qu'il s'était en quelque sorte laissé conduire par l'instinct. C'était du moins le cas à l'origine : cela résulte d'ailleurs du régime des taxes directes et indirectes en vigueur au moyen âge, pour ne pas parler de l'antiquité; nous l'avons montré suffisamment dans notre introduction, où nous expliquons la signification des tailles et des aides. La taille, dont on doit rechercher l'origine dans les taxes que le seigneur féodal percevait de ses tenanciers, était aussi bien une espèce de loyer ou de fermage qu'un tribut payé, même par les hommes libres, en échange de la protection dont ils jouissaient.

Sans doute, si ces droits ont produit les impôts directs d'aujourd'hui, c'est comme le gland a produit le chêne, par voie d'un développement lent et organique. Signalons notamment ce fait qu'on distinguait de bonne heure la taille réelle de la taille personnelle, cette division n'est donc pas nouvelle. La première reposait sur les immeubles, c'était un impôt sur le rendement, dans le sens strict que

M. Lorenz de Stein donne à cette expression (1). Au contraire la taille personnelle était un véritable impôt sur le revenu, qui s'éleva pendant longtemps au taux de 5 p. 0/0 de la fortune évaluée. Assurément, cette estimation était souvent aussi imparfaite qu'arbitraire.

On ne connaissait pas encore les centimes additionnels, mais on ajoutait à la taille des surtaxes portant un nom différent, comme « le vingtième », ou d'autres.

Nous avons montré dans notre introduction combien l'arbitraire et les exactions dans la perception des impôts sous l'ancien régime ont contribué à mûrir la révolution de 1789. Il est vrai que les hommes qui ont dirigé cette révolution se sont donné l'apparence de faire table rase et de rejeter toutes les charges de l'ancien régime, mais ils durent bientôt en rabattre.

Pendant quelque temps on crut que les assignats suppléeraient aux impôts, mais on les multiplia si follement qu'on eut bientôt épuisé cet expédient. Aussi n'est-il pas sans intérêt de jeter un coup d'œil sur ce fameux papier-monnaie. Sa première émission, qui eut lieu en vertu de la loi des 19-21 décembre 1789, était une mesure extraordinaire, mais qu'on ne pouvait pas accuser d'être déraisonnable. L'État voulait se procurer 400 millions en aliénant une partie des biens confisqués au clergé, et pour pouvoir plus tôt disposer des sommes dont il avait un pressant besoin, il émit des billets à 5 p. 100, qui étaient reçus en paiement non seulement pour l'achat de ces biens, mais encore pour la plupart des créances sur l'État. Ces premiers assignats étaient de 10,000 francs chacun.

Si l'on n'était pas allé plus loin dans cette voie, les calamités qui furent la conséquence de l'émission des assignats ne seraient pas survenues; mais les éléments révolutionnaires étaient en pleine effervescence et prétendaient tout changer d'un trait de plume. A la fin de l'année 1789, « l'immortelle assemblée » décrétait que les impôts de l'année ne seraient payés qu'en 1790; elle invitait en même temps les citoyens à fournir une cotisation volontaire pour couvrir les dépenses de l'État. C'était en réalité un emprunt volontaire à 5 p. 0/0; mais en deux années ces cotisations ne rapportèrent que 30 millions (dont 8 millions à Paris) y compris la valeur des bijoux fondus. Pendant ce temps-là, on négligeait la perception de plusieurs centaines de millions d'impôts, tout en se trouvant en présence de plus d'un milliard de dettes criardes. On émit donc de nouveaux assignats, garantis par le cours forcé, d'abord pour 800 millions, puis les émissions se suivirent sans mesure ni réflexion; on en évalue le

(1) Rendement ou produit du capital par lui-même, sans qu'il y ait coopération du propriétaire.

montant nominal à 40 milliards, sans compter les 20 milliards de billets contrefaits. De semblables mesures financières ne s'expliquent que par le vertige causé par la révolution la plus intense dont l'histoire ait gardé le souvenir.

C'est au sein de ce chaos que fut déposé le germe du nouveau système financier français. Son développement eut lieu pas à pas, mais sans s'arrêter.

On a soutenu, et nous reviendrons sur ce point en parlant de l'impôt mobilier, que le premier impôt nouveau, l'impôt foncier, avait été inspiré par l'école des physiocrates, qui présentaient la terre comme la seule source des richesses. C'est Dupont de Nemours, le principal représentant de cette école à la Constituante, qui aurait préconisé l'impôt foncier comme seul juste et seul capable de suffire à tous les besoins. Néanmoins il est certain que si l'impôt foncier a été établi le 23 novembre 1790, l'introduction de l'impôt mobilier fut à son tour résolue dès le 10 décembre de la même année, c'est-à-dire dix-sept jours plus tard, ce qui prouverait en tout cas que la prétendue influence de la théorie des physiocrates n'a pas pu se maintenir longtemps en face des exigences de la réalité. On ne s'en étonnera pas en songeant que le zélé partisan de l'impôt foncier n'en estimait le produit qu'à 240 millions, montant, on le sait, qui n'a jamais été atteint, tandis qu'on avait besoin d'une somme double au moins.

Le 2 mars 1791, on ajoutait aux deux impôts précédents celui des patentes et, comme les hommes d'État de l'époque croyaient avoir ainsi établi un grand nombre d'impôts dont le produit devait suffire à tous les besoins, on pensa pouvoir supprimer toutes les contributions indirectes ; c'était d'ailleurs suivre le courant, car personne n'aurait osé alors se charger de les percevoir.

L'impôt des patentes n'étant considéré que comme le complément de la contribution personnelle, les deux lois de 1790 étaient destinées à se compléter mutuellement : celui qui avait un immeuble devait la contribution foncière ; celui qui n'en avait pas, la contribution mobilière ; telle était du moins la pensée du législateur, mais la pratique ne tarda pas à s'en écarter.

Si l'on ne pouvait charger de l'impôt foncier que le propriétaire d'un immeuble, la contribution mobilière au contraire pouvait s'appliquer à tout le monde ; cette généralisation ne se fit pas attendre : car l'impôt mobilier se composait de trois taxes qui ne s'excluaient pas l'une l'autre, savoir : l'impôt personnel qui consistait dans le montant de trois journées de travail au taux le plus faible, l'impôt somptuaire sur les équipages et les domestiques, et l'impôt mobilier qui fut fixé d'après le loyer des contribuables.

Bien que l'on ne connût pas les théories actuelles, ni la terminologie nouvelle de la science des finances, on distinguait déjà les impôts sur le rendement (1) des impôts sur les personnes et sur l'industrie; sans y être autrement préparé par leurs études, les financiers français établirent et développèrent les différents impôts avec une logique et une intelligence parfaite des situations. S'ils sont parvenus à donner satisfaction aux exigences d'une politique financière judicieuse, il faut attribuer ce résultat à ce qu'ils se sont guidés d'après un principe bien déterminé : celui de proportionner les charges des contribuables à leurs revenus nets.

On ne prétend cependant pas soutenir que la répartition entre les individus fût toujours rigoureusement conforme à ces principes. En fait on s'est peut-être beaucoup trop attaché aux considérations de personne, et les influences locales n'ont pas été suffisamment écartées. Ce sont ces influences aussi qui ont fait adopter de préférence les impôts de répartition.

C'est précisément à cette préférence qu'il faut attribuer la faiblesse proportionnelle des recettes dues aux contributions directes et la lenteur de leur développement, pendant que la valeur des objets imposés et de leurs produits s'élevait rapidement et considérablement. Si nous écartons l'année 1830, qui était tout à fait anormale (les contributions directes rapportèrent alors à l'État (2) 250 millions seulement) et que nous prenions pour point de départ l'année 1832, nous aurons les données suivantes :

1832 donne......	267	millions.	1865 donne......	319	millions.
1835 —	270	—	1869 —	332	—
1840 —	287	—	1871 —	323	—
1845 —	291	—	1872 —	334	—
1850 —	293	—	1873 —	388	—
1855 —	277	—	1874 —	379	—
1860 —	296	—			

L'abaissement des recettes à 277 millions en 1855 s'expliqué par un dégrèvement de l'impôt foncier (V. la section suivante) et leur diminution en 1871 par la séparation de l'Alsace-Lorraine. Les accroissements survenus depuis 1870 doivent être attribués presque exclusivement aux centimes additionnels extraordinaires. Dans toute la période représentée au tableau ci-dessus, l'accroissement des recettes ordinaires ne provient que de l'augmentation du nombre

(1) Ou sur le produit (*Ertragsteuer*) : tant par hectare, tant par maison, par voiture publique, etc. L'impôt est assis ici sur l'objet productif et en raison de son produit. L'impôt sur les personnes peut être une capitation ou aussi un impôt sur le revenu, et proportionnel à ce revenu.

(2) C'est-à-dire sans les centimes communaux et départementaux.

des constructions nouvelles et des entreprises industrielles, et en partie de quelques nouveaux impôts de peu d'importance, tandis que les autres sources de revenus sont restées au même taux.

Nous aurons à traiter successivement de chaque contribution directe et nous pourrons alors approfondir davantage la nature et la portée de chaque impôt en particulier ; en attendant il s'agit d'en donner une vue d'ensemble : nous reproduirons donc, en même temps, à titre de spécimen, le tableau des contributions directes, avec les divisions officielles, conformément au budget de 1881 (1).

1° Contributions directes proprement dites :

Principal des contributions.	Foncière (2)	173,825,918 fr.
	Personnelle et mobilière	52,157,718
	Portes et fenêtres	36,588,009
	Patentes, déduction faite de 8 centimes ou de 6,424,000 fr. pour les communes	73,876,000
Cotisation en principal pour les constructions nouvelles (par approximation)	Foncière	474,082
	Personnelle et mobilière	592,282
	Portes et fenêtres	161,991
Centimes additionnels généraux, sans affectation spéciale	Personnelle et mobilière (17 cent.)	8,967,500
	Portes et fenêtres (15 cent. 8/10)	5,806,500
	Patentes (14 cent. 6/10)	11,723,800
Patentes (20 centimes)		15,880,000
3 centimes additionnels du produit de la taxe des avertissements pour rôles confectionnés aux frais de l'État (3)		594,000
	Ensemble	380,647,800 fr.
A retrancher du produit des patentes, en principal et centimes additionnels généraux, pour attribution ou compte spécial établi en vertu de l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises		1,249,500
	Reste	379,398,300 (4)

Il faut ajouter

2° Les taxes assimilées aux contributions directes.

Taxe sur les biens de main morte	5,240,000 fr.

(1) Projet de budget, p. 154.

(2) A partir du budget de 1884, on distingue les propriétés non bâties des propriétés bâties. Le principal de la contribution foncière se divise alors ainsi :

Propriétés non bâties	118,620,000 fr.
— bâties	57,700,000
Ensemble	176,320,000 fr.

L'accroissement est dû uniquement aux propriétés bâties.

(3) Le texte porte : 3/5 des cinq centimes additionnels, car les deux autres centimes figurent sur le rôle des taxes communales, mais la séparation est de pure forme : la partie supérieure de la feuille d'avertissement porte les impôts revenant à l'État, la partie inférieure les taxes communales. Il sera question plus tard de ces dernières.

(4) On réunit dans la pratique les articles de même nature tels que 173,825,918 + 474,082 ou 73,876,000 + 11,723,800 + 15,880,000.

Redevances des mines	2,200,000 fr.
Droit de vérification des poids et mesures	4,096,000
Droit de visite des pharmacies et magasins de drogueries	259,000
Contribution sur les voitures et les chevaux. (Part revenant à l'État, 95 p. 100 du total.)	9,232,670
Taxe sur les billards publics et privés	1,000,000
Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion	1,380,000
Ensemble	23,407,670 fr.

Ce tableau embrasse toutes les catégories de taxes que la pratique administrative compte parmi les contributions directes. Dans l'intérêt de la logique, nous ajoutons encore les suivants, bien que leur place administrative soit ailleurs :

3° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (1)	28,961,000 fr.
4° Licences supportées par les établissements en rapport avec l'administration des contributions indirectes	11,000,000

Si nous additionnons ces différents montants, nous trouvons une somme totale de 442 millions, non compris les diverses taxes locales ou communales (2).

B. — IMPÔT FONCIER ET IMPÔT SUR LES MAISONS. CADASTRE

Malgré de nombreuses divergences dans la théorie comme dans la pratique financière, la légitimité de l'impôt foncier n'a jamais été mise en doute en France. En Allemagne, où la discussion sur cette matière a été plus vive, nous signalerons seulement l'opinion qui voudrait le distraire du budget de l'État pour le rattacher au budget des communes.

Nous ne discuterons pas ici une question aussi spéciale ; aussi parmi les auteurs allemands, qui se sont prononcés contre l'imposition directe de la terre, nous n'en citerons qu'un pour ne pas prolonger ce qui n'est ici qu'une digression.

L'auteur que nous avons en vue, et que nous citons de préférence, parce que ses fonctions l'ont mis en état de connaître la pratique, M. Bergius, disait (*Grundsätze der Finanzwissenschaft*, 2e édit. Berlin, 1871) : « Un impôt sur la rente de la terre retombe entièrement sur le propriétaire du fonds, car celui-ci ne peut aucunement s'en décharger sur autrui. »

L'expression de « impôt sur la rente de la terre » est ici trop géné-

(1) Contrairement au texte de la loi du 29 juin 1872 et de la pensée du législateur, le compte général qualifie cet impôt d'impôt de transmission. Cependant il n'est question là d'aucune transmission.

(2) Les discussions théoriques sur ce point trouveront leur place dans l'exposé des contributions indirectes.

rale ; le propriétaire, qui n'exploite pas par lui-même, doit, dans le cas où il ne se présente pas beaucoup de preneurs, faire une diminution de fermage, de même qu'il peut en augmenter le taux si la concurrence des fermiers lui en offre la possibilité. Comment dans ce cas-là sera établie la rente sur la terre?

L'emploi de cette expression vague vient de ce que Bergius s'est écarté ici du terrain des faits concrets qui lui convenaient mieux, pour se porter sur celui des abstractions, et pour parler d'une rente de la terre qui n'existe en réalité que dans les livres, tandis que la pratique ne rencontre que des fermages, c'est-à-dire les produits variables d'un capital placé en fonds de terre.

« Un impôt sur la rente de la terre, continue M. Bergius, n'a pas d'autre effet que de transférer à l'État ce qu'il prend au propriétaire du sol. A la rigueur, ce résultat n'est exact que relativement à cette partie de la rente, qui est le produit des circonstances naturelles ou des améliorations agricoles réalisées par les fermiers. Mais si ces améliorations sont faites par le propriétaire et qu'elles augmentent le rapport du fonds, cette augmentation réagira dans le même sens sur le fermage et cette majoration qui, pour le propriétaire, équivaut à un intérêt tiré de son capital, se confond avec la rente de la terre. » Nous avions donc bien raison de soutenir que cette « rente de la terre » n'existe pas dans la pratique; d'ailleurs comment pourrait-on la dégager? « En tant qu'un impôt foncier, dit encore M. Bergius, s'étend à cette partie de la rente du sol, il peut avoir pour effet de détourner le propriétaire d'entreprendre des améliorations ; mais il ne s'ensuit pas qu'il augmenterait aussi le prix des produits agricoles. Le fermier peut exécuter ces mêmes améliorations avec son propre capital, si le bail est d'assez longue durée pour qu'avant son expiration il puisse en retirer le bénéfice. Mais si quelque chose s'oppose à ce que les améliorations se réalisent conformément aux désirs du propriétaire ou du fermier, il peut arriver qu'elles ne se réalisent pas du tout; par conséquent, un impôt foncier est inadmissible, si l'on ne trouve pas le moyen d'exempter de l'impôt cette partie de la rente du sol que l'on doit considérer comme un bénéfice proprement dit du capital foncier. » Nous ne pouvons attacher une grande importance à cet argument parce que nous ne voyons pas pourquoi ce bénéfice-là du capital aurait un privilège relativement aux autres.

Ainsi M. Bergius ne veut pas entendre parler d'un impôt sur la rente de la terre, et cependant selon lui l'État doit revendiquer au moins une part dans les accroissements successifs de cette rente. Il continue en effet en ces termes (p. 413) :

« Le développement régulier de la richesse d'une nation entraîne une augmentation de la fortune des propriétaires fonciers; il n'en élève pas seulement le montant d'une manière absolue, mais encore dans une plus forte proportion relativement à l'ensemble de la richesse nationale, sans qu'il y ait de dépenses ni d'efforts de leur part. ..... Sans doute, on ne peut pas déterminer pour chaque fonds la part d'augmentation de la rente de la terre qui est résultée jusqu'à ce jour du concours de la société, et celle qui provient de la bonne gestion ou des déboursés du propriétaire ; seulement pour l'avenir, il semble qu'on pourrait en faire la détermination.» Mais comment ? En estimant aujourd'hui la valeur du sol et en faisant une nouvelle évaluation au bout d'un certain temps, l'accroissement de valeur serait alors seul sujet à l'impôt? C'est s'imaginer la tâche beaucoup plus facile qu'elle n'est en réalité, et toute cette argumentation nous donne de nouveau la preuve que la théorie pure n'est pas une base suffisante pour asseoir des impôts. Signalons seulement ce point, que les biens ne restent pas dans les mêmes mains, et que s'ils acquièrent plus de valeur, ils ont été achetés plus cher. Le nouveau propriétaire qui tire un plus gros revenu d'un bien a dû aussi y mettre un capital plus considérable.

Dans la pratique, il n'est pas possible de dégager ou de séparer de l'action du travail de l'homme l'effet d'une force naturelle indépendante ou agissant par elle-même, et dans le cas où des circonstances générales auraient augmenté d'elles-mêmes la valeur d'un immeuble, fait qui peut se produire pour toute espèce de propriété, et même dans de plus fortes proportions, le précédent propriétaire aurait déjà mis à profit la différence qui est survenue en vendant son bien plus cher. Il faudrait également tenir compte de la diminution possible de la valeur de l'argent. Si l'État prétendait profiter seul des circonstances favorables à la propriété, on aurait assurément le droit de lui demander de répondre aussi de celles qui lui sont défavorables. On sait, en effet, qu'en Allemagne, en Angleterre, en France, la rente de la terre, c'est-à-dire le taux des fermages, diminue d'une façon continue depuis dix ans et menace de baisser encore davantage.

Nous opposerons à l'opinion d'un Allemand, contraire à l'impôt foncier, celle d'un Français qui lui est favorable, et nous citerons M. Leroy-Beaulieu.

D'après cet économiste (*Traité des Finances*, 1877, I, p. 289), « la propriété foncière est une excellente matière imposable pour trois causes :

« 1° Parce qu'elle profite plus immédiatement peut-être que toute autre de la sécurité sociale et des travaux entrepris par les pouvoirs

publics ; 2° parce qu'elle était dans le passé presque la seule source de revenus importants et qu'elle est encore aujourd'hui, dans la plupart des contrées civilisées, la principale source des revenus des classes oisives ; 3° parce qu'enfin la propriété territoriale a un caractère particulier, qu'elle comporte l'usage exclusif par des individus d'une chose primitivement commune à tous, et que le propriétaire foncier est en quelque sorte locataire de la société prise dans son ensemble devant une contribution qui équivaille à l'utilité des forces naturelles du sol. »

Voilà des motifs qu'on est allé chercher bien loin, car la vraie raison d'un impôt foncier, c'est que les fonds de terre produisent habituellement des revenus, et que tout revenu sous quelque forme qu'il se présente doit apporter son contingent aux dépenses de l'État.

Dans tous les cas, le législateur, lorsqu'il a établi les impôts, n'a pas eu autre chose en vue que d'atteindre tous les revenus ; il sait qu'on ne puise pas à des sources taries et il ne se tourmente pas du reproche d'empirisme : car au fond la science des finances n'est pas autre chose que l'ensemble des règles fondées sur l'expérience, et présentées dans une forme systématique.

Dans un autre passage de son *Traité de la science des Finances*, M. Leroy-Beaulieu se prononce, comme M. Maurice Block, pour les impôts de quotité et contre les impôts de répartition, manière de voir vers laquelle nous inclinons, comme on le verra encore ailleurs dans ce livre ; seulement nous avons quelque doute sur la facilité d'application de ce système à l'impôt foncier ; la quotité suppose l'existence d'une certaine mobilité dans le taux de l'impôt ; M. Leroy-Beaulieu le reconnaît et il demande en conséquence que tous les dix ans les contingents soient déterminés de nouveau ; il paraît donc admettre que c'est une chose exécutable dans la pratique, tandis qu'en fait, les difficultés à vaincre sont si grandes que la plupart des pays ont renoncé à toucher au taux de l'impôt foncier, à moins d'y être contraints par la plus urgente nécessité ; d'ailleurs, pour un impôt de quotité, les périodes de dix années seraient trop longues ; les nouvelles fixations de la taxe devraient être plus fréquentes.

Il faut d'ailleurs distinguer ici avec soin deux points que l'on confond trop facilement : si le *principal* de l'impôt n'est pas modifié et qu'on se borne à y adjoindre des centimes additionnels, la chose est des plus simples et ne présente aucune difficulté technique, mais il en surgit au contraire, si l'on entre dans des évaluations successives des revenus d'un immeuble. C'est précisément ce que demande M. Leroy-Beaulieu, et il combat l'opinion si répandue que l'impôt foncier doit rester sans changements parce qu'il transmet en quelque

sorte à l'État une partie du fonds ou de ses revenus; on soutient, en effet, que la première imposition a été pour les propriétaires primitifs d'un fonds, comme pour les contemporains de toute nouvelle évaluation, une expropriation sans indemnité, tandis que les acquéreurs qui ont suivi ont calculé le prix du fonds d'après le taux des charges dont il est grevé. Ils ont acquis à un prix proportionnellement plus faible le fonds sur lequel l'impôt foncier est établi comme une sorte de servitude, et ne payent en fait aucun impôt.

« Si cette manière de voir était juste, dit M. Leroy-Beaulieu, on ne devrait pas établir d'impôt foncier sur une terre qui n'en aurait jusqu'ici supporté aucun et, s'il en existait, il faudrait ne jamais toucher à cette taxe, soit pour la diminuer, soit pour l'augmenter, car, dans le premier cas, on commettrait une spoliation ou une confiscation, et dans le second on ferait un véritable cadeau. Ce système, qui assimile l'impôt foncier à une servitude et en soutient la fixité, se trouverait juste, ajoute M. Leroy-Beaulieu, si cet impôt existait depuis des siècles, mais il n'en est pas ainsi, puisque le cadastre fut fait de 1807 à 1850 et qu'on n'a jamais hésité à exiger des centimes additionnels; telle a été dans les Chambres la tendance des incessantes propositions législatives faites tant par le gouvernement que par les députés, chacun est donc préparé à ces modifications et se règle là-dessus. »

Ce raisonnement de M. Leroy-Beaulieu n'est pas exact; d'abord les charges de l'impôt sont plus anciennes que ne le pense cet économiste et, de plus, on n'a cessé d'affirmer dans tous les projets de loi sur la matière que le principal devait rester fixe. On pourrait dire avec plus de raison que les variations de prix que les fonds éprouvent par suite de l'impôt ne peuvent être évitées, et que les autres matières imposables sont exposées aux mêmes effets, comme on le voit pour les valeurs mobilières qui perdent une partie de leur valeur proportionnellement à l'impôt.

Si, pour conclure ces considérations préliminaires, on se demande quel procédé on emploie dans la pratique pour évaluer le revenu net des fonds, nous répondrons simplement qu'on se sert de deux moyens : 1° on évalue le produit brut et les frais d'exploitation, puis on déduit le second résultat du premier, et l'on obtient le produit net; 2° on adopte un tant pour cent du prix de vente de l'immeuble.

La loi française prescrit, comme nous le verrons, le premier procédé, et M. Leroy-Beaulieu est d'avis que cette méthode est la meilleure. Cependant elle n'est pas suivie dans la pratique, parce qu'elle est trop difficile et que les résultats sont trop incertains; ceux qui

sont chargés de l'évaluation se guident de préférence d'après les actes de vente, procédé qui augmente sans doute l'inégalité de l'assiette, mais qui est la seule méthode pratique.

Passons maintenant à l'exposé du système d'impôt foncier existant en France et des diverses phases de son développement.

Lorsque, malgré l'enthousiasme révolutionnaire de la société française de 1789, on s'aperçut que l'impôt était une nécessité désagréable, et très urgente, l'Assemblée nationale décréta, le 1er décembre 1790, qu'à partir du 1er janvier 1791, il serait établi un impôt foncier qui serait assis par égalité proportionnelle sur chaque fonds, d'après son revenu net.

Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récolte et entretien. L'article 3 dispose en outre que le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé.

Les autres articles de la loi ne présentent ici aucun intérêt ; il en est différemment de l'instruction de l'Assemblée nationale qui accompagne ce décret, comme c'était l'usage pour beaucoup d'autres lois rendues à cette époque. Il y est dit notamment que cet impôt sera le seul que la propriété foncière aura à supporter ; de plus il est expliqué qu'on ne charge pas le propriétaire proprement dit, mais bien le fonds lui-même ; le texte original porte : « La contribution foncière a aussi, pour un de ses principaux caractères, d'être absolument indépendante des facultés du propriétaire qui la paye ; elle a sa base sur les propriétés foncières et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés. On pourrait donc dire avec justesse que c'est la propriété seule qui est chargée de la contribution et que le propriétaire n'est que l'agent qui l'acquitte pour elle, avec une portion des fruits qu'elle lui donne. » Cette définition semble soutenir l'opinion qui considère l'impôt foncier comme une servitude attachée à la terre, comme une redevance.

L'époque agitée de la Révolution ne convenait pas précisément pour faire passer dans la réalité la nouvelle institution ; cependant on ne perdit pas de vue le but qu'on se proposait d'atteindre ; on essaya plusieurs fois d'appliquer la loi sur l'impôt foncier jusqu'à ce qu'on promulguât la loi du 3 frimaire an VII, qui est encore aujourd'hui en vigueur.

En citant les dispositions essentielles de cette loi, nous appellerons tout particulièrement l'attention sur l'article 1er qui porte : « Le Corps législatif établit chaque année une contribution foncière ; il en détermine annuellement le montant..... » Il résulte de ce texte que l'impôt ne devait pas être permanent, ou invariable. De plus, la loi du

4 messidor an VII (25 juin 1799) dispose que le produit de l'impôt pour l'an V et l'an VI sera d'un quart des revenus, et pour l'an VII d'un cinquième. Ainsi le montant de l'impôt devait donc bien être variable; mais malgré le désir qu'on en éprouvait, on ne paraît pas avoir pu les changer effectivement; on avait fait une tentative, mais on a dû bientôt la reconnaître impraticable et se contenter de la base établie primitivement.

Au moment de l'introduction de l'impôt foncier, on a évalué l'ensemble des revenus des fonds de terre à 1,200 millions, on a donc voulu les imposer de 20 p. 100, en en fixant le produit à 240 millions.

Il fallait ensuite exécuter la loi et répartir les taxes entre les différents propriétaires. Mais c'est une chose qui ne s'improvise pas, surtout pendant les temps troublés d'une révolution; on se vit obligé de revenir aux anciennes bases, sinon de la taille détestée, mais au moins des vingtièmes, que les nobles avaient déjà payés. On sait que les vingtièmes équivalaient à 5 p. 100 du revenu.

On ne pouvait naturellement s'en tenir à une base aussi insuffisante; la loi des 16-25 septembre 1791 décida donc la création d'un cadastre.

Les premiers et timides essais qui furent faits pour l'établir, essais auxquels on se tint d'abord, ne servirent qu'à rendre plus sensibles le désordre et l'inégalité qui régnaient alors; le besoin et la misère sévissaient dans tout le pays, et c'est dans une pareille situation qu'on augmentait l'impôt foncier dans une proportion extraordinaire.

Les tailles avaient rapporté 44,737,800 fr., les vingtièmes 46 millions, ces taxes qui correspondaient au nouvel impôt foncier s'élevaient à 90 millions (sans compter, il est vrai, le produit de la dîme) et à présent on demandait 240 millions! Dans l'impossibilité de réaliser une aussi forte augmentation, on se vit bientôt obligé de consentir à une réduction partielle : l'État abaissa en effet en 1797 ses demandes de 22,900,000 fr., en 1798 de 10,902,000 fr. et en 1799 de 17,657,000 fr. Ces réductions représentaient une somme de 51 millions, l'impôt n'était plus que de 189 millions de francs; cependant cette somme était encore trop élevée, et pendant les années 1801, 1802, 1804 et 1805, on effectua peu à peu une diminution de 17 millions, si bien que le montant total fut réduit à 172 millions.

Toutes ces diminutions n'étaient que des expédients au moyen desquels on pouvait donner satisfaction à quelques plaintes, mais non faire disparaître le mal. On en attendait la guérison du cadastre, mais, comme l'a démontré d'Audiffret, et aussi Noizet dans son ouvrage *Du cadastre et de la délimitation des héritages* (Paris, Guillaumin,

1861), on n'était pas bien fixé sur la nature des moyens par lesquels on pouvait atteindre ce but (1).

En vertu d'un arrêté consulaire du 12 brumaire an XI (3 novembre 1802) on essaya d'abord d'établir un cadastre par masses de cultures identiques. Le 1er janvier 1803 on avait déjà fait le cadastre de 10,631 communes, et les travaux étaient fort avancés pour 2,000 autres; on espérait avoir terminé toutes les opérations en 1812. La loi du 15 septembre 1807, en ordonnant la continuation des travaux, décidait expressément dans son article 37 l'immutabilité de l'allivrement, c'est-à-dire l'immutabilité fiscale des propriétés non bâties déjà cadastrées. Néanmoins, en 1808, le cadastre par masses de cultures identiques fut abandonné, et l'on commença à établir un cadastre parcellaire, dont les dépenses devaient être couvertes par des centimes additionnels spéciaux à l'impôt foncier, institués par la loi du 25 novembre 1808.

En 1810 fut rédigé à cet effet le *Recueil méthodique* (Paris, 1811) dont la valeur est appréciée même à l'étranger. C'est un règlement qui réunit en 1,144 articles toutes les prescriptions concernant le cadastre. Puis survinrent les guerres qui entraînèrent la chute de Napoléon Ier et interrompirent de 1814 à 1818 les travaux du cadastre.

En 1826, on entreprit une réorganisation du cadastre; à cette intention, on publia le 15 mars 1827 un nouveau règlement en 126 articles, complété le 20 mai de la même année par une circulaire en 119 articles.

Les opérations du cadastre furent continuées et terminées dans la France continentale en 1850, et dans l'île de Corse en 1858; celui de la Savoie, annexée en 1860, n'est pas encore terminé.

L'espace nous manque pour entrer dans des critiques plus approfondies sur le côté technique de la question, mais nous devons nous arrêter un moment sur l'immutabilité des évaluations et sur les difficultés que la loi du 15 septembre 1807 apporta aux révisions. Ainsi dans le département de la Côte-d'Or, un contribuable dont le revenu avait été évalué au double lors de la révision de l'impôt se refusa à reconnaître la nouvelle évaluation, en se basant sur la loi précitée. Le conseil d'État, par un arrêt du 15 mai 1848, se prononça en faveur du plaignant, et la loi de finances du 7 août 1850 dut disposer expressément que si, au bout de 30 ans, une révision dont les frais doivent incomber habituellement aux communes avait lieu dans une forme régulière et sur la proposition du conseil municipal, les nouvelles évaluations devraient être considérées comme obligatoires.

(1) Parmi les sources les plus complètes sur le cadastre, nous citons la collection d'Orjon, fort rare aujourd'hui.

Il résulte en même temps de la loi de 1850 que le principal de l'impôt mis à la charge d'un fonds ne peut être facilement modifié, et dans la pratique l'est fort rarement. C'est un fait qui ne répond nullement aux intentions du législateur de 1790, et nous verrons plus tard que les bonnes intentions, qui à l'origine se rattachaient au cadastre, ne parvinrent presque pas à leur réalisation.

L'établissement d'un cadastre suppose des opérations diverses. L'une consiste dans les triangulations et les arpentages; si elles sont faites régulièrement, le résultat, malgré des fautes de détail impossibles à éviter, est toujours satisfaisant. Ensuite, on doit passer à la classification des terres d'après leur degré de fécondité, et évaluer chaque fonds d'après son produit net.

Ces deux dernières opérations sont celles qui laissent le plus souvent à désirer. L'idéal serait d'adopter pour l'ensemble de l'État un critérium unique pour chaque classe qualitative du sol, c'est-à-dire que tous les champs qui rapportent un produit net de 200 francs fussent inscrits dans la première classe, ceux qui ne produisent que 175 francs dans la seconde classe, ceux qui ne donnent que 150 francs dans la troisième classe, etc. On devrait en même temps évaluer chaque parcelle d'après son revenu net. C'est précisément ce que projetait le législateur, comme le démontre l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 1807. La plupart des principes exposés dans le *Recueil méthodique* s'y réfèrent également. Cependant une grande partie des prescriptions contenues dans les lois et dans les règlements sont restées lettre morte et les contribuables avaient une telle répulsion contre ces lois et règlements, que même le gouvernement fort de Napoléon Ier dut faire des concessions, et qu'en 1813 il fut rendu une loi de finances disposant que le critérium de la classification serait appliqué par départements.

Avec cette concession, on s'était placé sur une pente et on fut en effet entraîné beaucoup plus loin. On dut faire de nouvelles concessions; comme chaque département comprenait des régions de natures très diverses, on limita le critérium de classification (lois du 15 mai 1818) aux communes. Ainsi une loi du 31 juillet 1821 dispose que ces classifications du cadastre ne s'appliqueraient, dans la répartition de l'impôt, qu'aux propriétaires fonciers d'une même commune.

Grâce à la première concession, il fut accordé en 1819 un dégrèvement de 4,590,000 francs, et par celle de 1821, un autre de 13,529,000 francs, en sorte que des 172 millions, il ne resta plus que 154 millions.

Malgré les belles dispositions des règlements, il ne fut pas davan-

tage question dans la pratique d'une évaluation régulière des parcelles. Les propriétaires s'efforcèrent de se soustraire aux évaluations et de défendre autant qu'ils purent leurs intérêts. On se laissa plus d'une fois guider par des mobiles où la politique ne jouait pas le rôle le moins important, pendant que la faveur personnelle et les influences locales usaient de leur puissance traditionnelle, et plutôt que d'entreprendre des évaluations directes presque impossibles, on recourut à d'autres moyens ; c'est ce qui résulte d'un document enterré pendant un grand nombre d'années dans les cartons du ministère des finances et qui ne fut publié qu'en 1879 (1).

Pour expliquer les procédés employés pour la levée du cadastre il ne sera pas inutile de reproduire quelques passages de ce document.

Il s'agit d'un rapport du directeur général des contributions directes de l'époque, M. Vandal. Il est daté du 18 juin 1854 et fait connaître les résultats de l'enquête prescrite par la loi du 7 août 1850. Cette enquête (2) avait pour but de rechercher quels étaient les revenus de la propriété foncière en France. (Il existait 86 manuscrits in-folio remplis de rapports ; 85 brûlèrent en 1871, le 86me qui contenait le rapport général fut seul sauvé.)

Le rapport général dit en commençant qu'un travail comme celui de l'année 1850 avait déjà été ordonné par une loi précédente, et les résultats en ont été consignés dans le tableau C annexé à la loi du 31 juillet 1821. Le revenu net imposable de la propriété foncière s'élevait alors à 1,580,597,000 francs et le principal de l'impôt à 154,678,130 francs, ce qui donne pour le rapport de l'impôt au revenu, 1 franc pour 10 francs 64, ou 9,39 p. 100 (3). L'évaluation de 1821 eut pour bases : les résultats du cadastre, les baux, les actes de ventes.

Voici comment le revenu net imposable fut déduit de ces trois éléments :

1° *Cadastre.* — On commença par rectifier le revenu cadastral des cantons qui avaient déjà été cadastrés en 1821, en le rehaussant ou en l'abaissant dans la proportion indiquée par la comparaison du revenu cadastral des propriétés affermées dans le canton avec le prix net des baux des propriétés. Puis on fit une masse des re-

(1) *Bulletin du ministère des finances.*

(2) Cette enquête n'a jamais eu aucune influence directe sur une meilleure répartition des impôts ; on en considérait le résultat comme un secret d'État ; ainsi les 17 centimes généraux additionnels que l'État percevait furent supprimés non par suite de ce rapport, mais pour des motifs politiques ; les 27 millions dont l'État faisait le sacrifice devaient profiter exclusivement à la popularité de Louis-Napoléon.

(3) Il est à peine nécessaire de faire remarquer que les 1,580 millions ne représentent pas le revenu brut de la propriété foncière, mais le revenu net obtenu par les calculs des employés des contributions.

venus rectifiés des cantons cadastrés d'un même arrondissement; on divisa le total du revenu par le montant de la contribution foncière en principal des cantons cadastrés et on multiplia le quotient trouvé par le contingent de l'arrondissement; le chiffre obtenu fut considéré comme le revenu foncier de cet arrondissement. On appliquait à l'arrondissement les résultats des cantons examinés : alors si, par exemple, la proportion se trouvait être dans les cantons de 1 d'impôt contre 10 de revenu net, et si l'impôt mis à la charge de l'arrondissement entier s'élevait à 5,000 francs, on obtenait 50,000 francs comme revenu net de l'arrondissement. Lorsqu'un arrondissement ne renfermait aucun canton cadastré, on calculait son revenu d'après la proportion moyenne des autres arrondissements. La somme des revenus ainsi déterminés pour chaque arrondissement donnait le revenu territorial du département.

2° *Baux.* — On entreprit pour chaque arrondissement un relevé des baux connus et passés en général de 1797 à 1809. La somme du prix de ces baux fut convertie en revenu net, en déduisant de ce prix les frais d'entretien et de réparation des maisons et bâtiments analogues, l'intérêt des cheptels et avances faites au fermier par le propriétaire. On rechercha ensuite la contribution foncière en principal des biens affermés. La somme qui restait après toutes les déductions fut divisée par le montant de la contribution et le quotient obtenu donna la proportion cherchée, soit 1 d'impôt sur x de revenu net. Ce chiffre proportionnel fut multiplié par le contingent en principal de l'arrondissement, et le produit fut considéré comme une nouvelle expression du revenu net de l'arrondissement. L'addition des revenus des arrondissements a donné le revenu territorial du département.

3° *Actes de vente.* — On a consulté les actes de vente dans les bureaux de l'enregistrement ; le prix de vente a été converti en revenu net, d'après le taux commun de l'intérêt que produisaient alors les placements de capitaux en acquisition de biens fonds. On a procédé sur ce revenu exactement comme sur les prix de ferme. Cette dernière combinaison a produit une troisième expression du revenu territorial.

La moyenne des trois résultantes a été considérée comme le revenu vrai et a servi de base au dégrèvement accordé à cette époque. Quant à la nouvelle évaluation opérée en 1851, le directeur général dit dans son rapport que tandis qu'en 1821 on avait uniquement procédé par voie d'induction, et qu'on avait ainsi recueilli des chiffres sur lesquels on ne pouvait compter, on s'était appuyé au contraire en 1851 sur des bases plus positives puisque le cadastre était terminé et fournissait une base fixe et inattaquable.

Le cadastre avait, comme on sait, trois objets : 1° la description graphique du sol ; 2° la classification des terres par nature de cultures ; 3° l'attribution d'un revenu fixe à chaque nature de culture. Ces résultats devaient être invariables et immobiles comme le sol auquel ils s'appliquent (1) et servir à déterminer l'attribution de l'impôt par la relation proportionnelle qui existe entre le revenu et le contingent attribué à chaque département.

« A l'aide des documents cadastraux, continue M. Vandal, les agents des contributions directes ont relevé, sur les matrices et par commune, les contenances des différentes natures de culture et le nombre exact des propriétés bâties de toute espèce. Les contrôleurs se sont rendus dans chacune des 36,000 communes de l'Empire ; ils ont interrogé la notoriété publique, ils ont consulté les maires, les notaires, les propriétaires et les cultivateurs les plus éclairés, sur les produits du sol, sur les frais de culture et sur la valeur locative des différentes espèces de biens fonds ; ils ont vérifié, au vu du terrain, les renseignements recueillis par eux et ils sont arrivés ainsi, et pour chaque commune, à déterminer directement, par nature de propriété, les revenus qui n'avaient été antérieurement déterminés qu'en masse et par voie d'induction. Les inspecteurs des contributions directes surveillaient le travail individuel des contrôleurs ; les directeurs suivaient et régularisaient la marche de l'opération ; ce premier travail terminé, l'opération fut contrôlée, comme on le dira tout à l'heure, au moyen de la ventilation des baux, des adjudications des coupes de bois et des actes de vente qui avaient été les éléments mêmes du travail de 1821.

« Les résultats actuels, pense M. Vandal, reposent dès lors sur deux bases au lieu d'une, et offrent conséquemment une garantie d'exactitude qui manquait aux résultats précédents. » Il s'appuie sur ce que, dans le précédent travail, on s'était contenté d'une évaluation en masse par arrondissement, tandis que cette fois on a procédé par commune. C'était sans doute un progrès.... mais il n'avait été nullement question des objets imposables même dont il s'agissait.

Après avoir énuméré le nombre considérable de contrats et d'actes, sur lesquels le travail a été établi, M. Vandal arrive aux résultats suivants basés sur les évaluations opérées : l'évaluation directe du cadastre donne 1 franc de contribution en principal par 16 fr. 49 de revenu net, ou 6, 07 pour 100 ; l'évaluation d'après les baux, 1 franc de contribution en principal par 15 fr. 59 de revenu net, ou 6,41

(1) C'est là une opinion qui paraît un peu hasardée et le rapporteur montre lui-même plus loin que plusieurs centaines de mille hectares ont éprouvé des modifications très importantes en quelques années.

pour 100; l'évaluation d'après les actes de vente, 1 franc de contribution en principal par 16,67 de revenu net ou 6 pour 100.

M. Vandal parle ensuite des changements survenus dans les cultures. Il donne une quantité de chiffres qui ne servent évidemment qu'à permettre au rapporteur d'émettre l'avis que tous ces changements ont profité à l'agriculture et indiquent un progrès sérieux, manière de voir qui est en opposition complète avec la théorie de l'immutabilité soutenue précédemment.

Ces tableaux sont suivis d'autres qui contiennent des données plus intéressantes.

Le principal résultat à signaler, c'est le chiffre de revenu net total du sol français qui était estimé en 1851 à 2,643,365,716 francs, tandis qu'en 1821 on avait trouvé seulement 1,580,597,000 francs; ainsi, pour une période de 30 années, il y avait eu un accroissement de 1 milliard 62 millions. Mais, pendant cette période, un grand nombre de maisons avaient été construites, leur valeur était presque de 213 millions, il restait donc comme accroissement du revenu net du sol une somme de 849,000,000 de francs.

Quant à la répartition des 2,643 millions d'après la nature particulière des fonds, le rapport donne les détails suivants :

NATURE DES FONDS.	REVENU NET total millions de fr.	REVENU NET moyen par hectare. Francs.	IMPOT FONCIER total. Millions.	RAPPORT de l'impôt avec le revenu net Pour cent.
I. *Propriétés non bâties.*				
Terrains de qualité supérieure, tels que jardins, parcs, etc.	83.8	119.61	65.1	6.07
Terres labourables	1,093.6	42.49	69.9	6.39
Prairies et herbages	357.3	72.60	23.1	6.47
Vignes	151.2	69.38	9.1	6.01
Bois	161.2	20.10	10.1	6.74
Landes et autres terrains incultes	33.9	4.64	2.2	6.72
Cultures diverses	24.7	49.10	1.3	5.34
Total des propriétés non bâties	1,905.7	(38.63)	121.6	6.38
II. *Propriétés bâties.*		Par construction.		
Maisons ordinaires	660.2	89.24	34.6	5.24
Châteaux et autres maisons exceptionnelles	16.3	390.22	0.7	4.19
Manufactures et usines	61.2	442.31	3.3	5.50
Total des propriétés bâties	737.7	(97.36)	38.6	(5.24)
Total de I et II	2,643.4		160.2	(6.07)

La différence dans les rapports proportionnels s'explique par les changements qui se sont produits peu à peu dans l'agriculture : ainsi les vignes ont gagné en revenu net, tandis que les prairies ont perdu et la proportion de l'impôt s'est modifiée en même temps. Les maisons supportent une taxe modérée, parce que, à la campagne du moins, elles sont habitées par les propriétaires, et qu'on a craint de leur assigner une évaluation trop élevée. Le taux très bas de l'évaluation des châteaux ne s'explique pas ; peut-être a-t-on envisagé le mauvais état des constructions, le fait rare de l'habitation par le propriétaire, ou quelque autre cause, telle que des considérations politiques.

En ce qui concerne la valeur vénale des immeubles, le rapport expose qu'en 1851 elle ressort à 83,743,780,542 fr., dont 63,696 millions pour les propriétés non bâties, et 20,047 millions pour les propriétés bâties. Le prix moyen par hectare était le suivant : terrains de première qualité, 4,359 fr. ; terres labourables, 1479 fr. ; prairies et pâturages, 2258 fr. ; vignes, 1479 fr. ; forêts, 642 fr. ; landes, etc., 155 fr. ; cultures diverses, 1433 fr. ; pour les maisons, 2452 fr. par maison ; les châteaux, etc., 12,800 fr. ; fabriques et forges, 9018 fr.

Quant aux différences entre la ville et la campagne, les chiffres suivants présentent de l'intérêt :

		COMMUNES De plus de 5,000 hab.	COMMUNES De moins de 5,000 hab.
Nombre des	maisons	814,850	6,524,566
	manufactures et usines (y compris les moulins, etc.)	13,916	124,451
		Millions de fr.	Millions de fr.
Revenu net des	maisons	357.7	300.7
	manufactures et usines, etc	16.1	45.1
Valeur vénale des	maisons	9,171.5	9,500.7
	manufactures et usines, etc	342.9	1,031.9
Contribution en principal des	maisons	20.7	14.6
	manufactures et usines, etc	0.7	2.6
		Fr.	Fr.
Revenu moyen par	maison	461.08	45.40
	manufacture ou usine, etc	1,157.90	362.92
Valeur vénale moyenne par	maison	11,255.00	1,434.00
	manufacture et usine, etc	24,647.00	8,294.00
		p. 100.	p. 100.
Taux de l'intérêt pour le capital placé en	maisons	4.10	3.17
	manufactures et usines, etc	4.70	4.38
Taux de l'impôt par rapport au revenu net	des maisons	5,50	4,86
	des manufactures et usines	4,72	5,79

Les agents des finances ont combiné encore d'autres calculs d'ensemble ou de détail ; citons par exemple le tableau qui présente le

rapport de l'impôt avec le fermage ; on y voit que, pour les baux de 500 fr. et au-dessous, l'impôt est dans la proportion de 1 à 16 fr. 90; pour ceux de 501 à 1,000 fr., la proportion est de 1 à 15 fr. 94; de 1,001 à 2,000 fr. elle est de 1 à 15 fr. 52; de 2,001 à 3,000, 1 à 14 fr. 76; de 3,001 à 5,000, 1 à 14 fr. 56; de 5,001 à 10,000 fr., 1 à 14 fr. 22; la moyenne serait de 1 à 15 fr. 25.

Au 1er janvier 1851, on comptait 12,594,336 objets imposables, ou cotes individuelles, et l'on trouvait qu'elles incombaient à 7,845,724 propriétaires (1), en sorte qu'il y avait 63 propriétaires pour cent cotes, ou 158 cotes pour 100 propriétaires.

En divers endroits M. Vandal fait d'ailleurs connaître qu'on n'a pu réunir que des chiffres approximatifs, dont l'exactitude ne peut être démontrée (ce qui ne concorde pas avec d'autres assertions du rapport) de sorte que les résultats ne pouvaient guère servir qu'à indiquer les départements qui avaient droit à une réduction d'impôts.

Il ne sera pas sans intérêt de présenter pour les cotes le tableau suivant qui fait voir quelle est la répartition de la propriété foncière en France.

Nombre et taux des cotes foncières.

	1842.	1858.
Cotes inférieures à 5 fr.	5,440,580	6,686,948
— de 5 à 10	1,818,474	2,015,373
— de 10 à 20	1,614,897	1,744,436
— de 20 à 30	791,711	821,852
— de 30 à 50	744,911	758,876
— de 50 à 100	607,956	609,562
— de 100 à 300	375,860	368,631
— de 300 à 500	61.244	59,842
— de 500 à 1,000	36,862	37,333
— de 1,000 fr. et au-dessus	16,350	15,870
Total	11,511,845	13,118,723

Pendant longtemps on n'a pas renouvelé ce relevé ; on se bornait à publier le nombre total des cotes ; au 1er janvier 1870, il s'élevait à 14,027,996 ; en 1872, après la guerre, à 13.863,793. Enfin, dans le rapport sur le budget de 1882 on trouve le tableau suivant :

(1) Les biens qu'un propriétaire foncier possède dans diverses communes forment autant de cotes, tandis que les parcelles qu'il a dans la même commune sont réunies en une même cote.

Cotes foncières des propriétés bâties ou non (principal et centimes additionnels).

COTES PAR CATÉGORIES.	NOMBRE DES COTES par catégories.	MOYENNE DES COTES en principal et centimes additionnels.	RÉDUCTION sur la moyenne des cotes.
Inférieures à 5 fr...........	7,320,718	2.75	0.016
De 5 à 10 fr..........	2,190,040	8.05	0.047
10 à 20	1,910,304	16 25	0.095
20 à 30	888.317	27.50	0.158
30 à 50	820,772	44 00	0.253
50 à 100	657,993	82.52	0.475
100 à 300	366,576	220.04	1.260
300 à 500	56,221	440.06	2.530
500 à 1,000	38,173	825.15	4.750
Supérieures à 1,000 fr......	14,774	2,200.40	12 650
Total...........	14,264,388		

Nous avons déjà dit que l'enquête de 1851 n'avait eu aucune conséquence pratique. Les plaintes des propriétaires continuèrent, ainsi que l'a démontré d'une manière évidente l'enquête agricole de 1866, et le législateur en eut bien conscience, car, lorsque après la guerre de 1870-71 il s'est agi de créer une quantité de nouveaux impôts, la propriété foncière fut seule ménagée.

Néanmoins on dut faire une concession à l'opinion publique; la loi du 21 mars 1874, article 9, disposa que les terres qui avaient été mises en culture, après avoir été classées comme sol improductif, seraient soumises à l'impôt suivant leur qualité; l'article 10 de cette loi chargeait le ministre des finances de pourvoir au nécessaire pour l'exécution de cette disposition. Cette disposition resta lettre morte; voici, d'un autre côté, ce que prescrit la loi de finances du 5 août 1874 dans son article 2 : « Dans la loi de finances de 1876 il sera présenté par le gouvernement un projet de nouvelle répartition du principal de la contribution foncière entre les départements » (disposition qui, soit dit en passant, dénote une grande ignorance des choses).

Un an plus tard, le 3 août 1875, la nouvelle loi de finances contenait encore la même prescription, mais cette fois en stipulant un délai de deux ans. L'article 4 est ainsi conçu : « Dans la loi de finances de 1877 il sera présenté par le gouvernement un projet de nouvelle répartition du principal de la contribution foncière entre les départements. »

Mais le budget de 1877 ne contenait pas plus que les précédents la nouvelle répartition, ce qui s'explique par le fait de la présentation, par le ministre des finances, aux Chambres de deux projets sur la

nouvelle organisation du cadastre. Dans l'un, on demandait pour l'exécution de ce travail un million, qui fut plus tard accordé, tandis que l'autre déterminait les règles à suivre ; ils ont été publiés sous la forme de règlement dans les Bulletins du ministère des finances (1). Sans entrer dans les détails de cette loi, nous allons en extraire quelques points ou quelques chiffres pour compléter notre exposé :

Les déclarations du ministre, qui paraissent avoir été dictées par l'intention de modérer le zèle excessif des auteurs de la proposition susmentionnée, tendent à faire ressortir les difficultés de la tâche et, comme nous pourrions ajouter avec raison, son inutilité. Il y est dit à plusieurs reprises que les propositions ne contiennent rien de nouveau, mais qu'elles ont repris sous une forme nouvelle un projet de l'année 1846, qui ne parvint pas à exécution. Le ministre soutenait encore que le cadastre n'était pas propre à produire la péréquation entre les divers départements, et qu'il pouvait seulement servir de base à la répartition du contingent communal entre les différents propriétaires de l'endroit : « Le cadastre doit donc rester purement et simplement un instrument de répartition entre les propriétaires de chaque commune. » (C'est absolument le point de vue de la loi de 1821.) Le contingent des communes de chaque canton, continue le ministre, devrait, en exécution de la loi du 15 septembre 1807, être établi proportionnellement au revenu net imposable; pour empêcher toute injustice dans la répartition, il était nécessaire de rechercher le montant réel du revenu des fonds.

Les résultats des évaluations, dont le relevé a été confié pour chaque commune à un contrôleur des contributions directes et à un expert spécial, ont été soumis à une commission cantonale dont la tâche consistait à tirer de ces résultats une moyenne cantonale. Mais bientôt ces commissions se séparèrent sans résultats. Les intérêts particuliers se combattaient mutuellement, et il ne se trouva parmi les délégués des communes, dont ces commissions étaient composées, ni assez d'impartialité, ni assez de sincérité pour assurer la justice de la répartition ou de l'assiette de l'impôt.

Le reproche de manquer de sincérité ne peut pas être fait au rapport du ministre, et les motifs qu'il expose pour ne pas entreprendre un nouveau cadastre et pour lesquels on a renoncé à exécuter la loi, sont tout à fait caractéristiques. Aussi ne devrait-il plus jamais être question de cadastre.

Un autre point important, qui a reçu en même temps sa solution, c'est la demande faite, de divers côtés, de faire servir le cadastre

(1) Les deux projets de loi ont été publiés avec leur exposé des motifs dans le *Journal officiel* du 16 avril 1876.

comme livre terrier pour garantir la situation de la propriété; elle fut rejetée parce qu'on recula devant le travail et devant la responsabilité qui en résultaient.

Nous donnons ci-après un tableau annexé à l'exposé des motifs précités, qui présente les divers relevés du revenu net imposable de tous les biens fonds de France (1).

ANNÉE DU RELEVÉ.	REVENU NET TOTAL DES BIENS FONDS.	PRINCIPAL DE L'IMPOT.	RAPPORT DE L'IMPÔT avec le revenu net.
1791	1,440,000.000 fr.	240,000,000 fr.	16.66 p. 100
1821	1,580,597,000	151,678,130	9.79 —
1851	2,540,043,000	155,064,366	6.06 —
1862	3,096,102,000	159,492,663	5.15 —
1874	3,959,165,000	167,969,028	4.24 —

Pour qu'on puisse mieux se rendre compte des effets des diminutions partielles d'impôts que nous avons relevées, et de leur raison d'être, nous reproduirons un tableau indiquant le taux de l'impôt de chaque département (1 fr. d'impôt pour x de revenu net) pour les quatre années en question.

(1) Faisons remarquer que les différences qui existent entre ces chiffres et ceux qui sont contenus dans le rapport de M. Vandal tiennent à ce que dans les derniers relevés on a tenu compte de la séparation de l'Alsace-Lorraine.

Quant aux 1,440 millions comptés pour 1791, nous devons faire une objection. On ne trouve dans d'autres sources que le montant de 1,200 millions; ce chiffre est seul exact, car l'instruction de 1790 dit plusieurs fois que l'impôt foncier doit égaler le cinquième du revenu net; ce cinquième a été fixé à 240 millions, en sorte que l'Assemblée nationale n'a pu penser qu'à un revenu net de 1,200 millions.

La quotité de l'impôt et le revenu net en 1821, 1851, 1862, 1874.

Proportion du principal de l'impôt au revenu net.

DÉPARTEMENTS.	1821. ABAISSEMENT (1).		1851.	1862.	1874.
	AVANT.	APRÈS.			
Ain	7.61	7.61	4.43	4.16	3.26
Aisne	11.99	10.53	5.30	4.49	3.75
Allier	10.36	10.00	5.81	5.27	3.53
Alpes (Basses-)	8.30	8.30	6.99	6.40	5.27
Alpes (Hautes-)	9.57	9.57	6.78	6.26	5.54
Alpes-Maritimes	»	»	»	»	»
Ardèche	6.70	6.70	3.74	3.46	3.30
Ardennes	13.75	11.11	5.07	4.62	3.70
Ariège	6.03	6.03	4.81	4.11	3.55
Aube	12.13	11.11	6.04	5.09	4.46
Aude	10.63	10.00	8.71	7.33	5.62
Aveyron	15.34	11.11	6.98	5.86	4.90
Bouches-du-Rhône	6.45	6.45	4.91	3.79	3.36
Calvados	12.43	10.53	6.88	5.68	5.26
Cantal	12.95	11.11	8.23	7.30	5.90
Charente	10.67	10.00	6.55	5.17	4.58
Charente-Inférieure	11.29	10.53	6.84	5.90	4.72
Cher	10.67	10.00	5.33	4.23	3.20
Corrèze	12.41	11.11	6.88	6.56	5.20
Corse	6.45	6.45	»	»	»
Côte-d'Or	9.92	9.92	7.07	6.39	5.43
Côtes-du-Nord	8.74	8.74	6.14	5.41	4.20
Creuse	12.30	10.53	6.91	6.04	4.78
Dordogne	9.89	5.89	8.01	6.74	5.33
Doubs	8.83	8.83	5.61	4.88	4.19
Drôme	9.40	9.40	4.69	4.28	4.00
Eure	12.22	10.53	6.97	6.18	5.85
Eure-et-Loir	13.93	11.11	6.52	5.80	4.79
Finistère	9.27	9.27	6.27	5.90	4.58
Gard	8.61	8.61	5.16	4.95	4.18
Garonne (Haute-)	10.02	10.00	6.52	5.19	4.60
Gers	10.26	10.00	6.94	5.50	5.79
Gironde	7.25	7.25	5.83	5.00	3.74
Hérault	11.27	10.53	6.14	4.03	4.29
Ille-et-Vilaine	9.82	9.82	6 65	5.53	4.38
Indre	10.55	10.00	5.94	5.64	4.84
Indre-et-Loire	11.67	10.53	6.65	5.87	4.51
Isère	9.86	9.86	6.19	5.89	4.49
Jura	8.62	8.62	6.07	5.14	4.61
Landes	10.22	10.00	5.97	3.18	4.34
Loir-et-Cher	12.32	11.11	6.96	5.93	4.65
Loire	11.07	10.00	5.87	4.71	4.13
Loire (Haute-)	9.57	9.57	6.22	5.88	4.32
Loire-Inférieure	8.41	8.41	5.53	4.50	3.59
Loiret	12.99	11.11	7.33	5.52	4.88
Lot	12.48	11.11	8.26	5.66	5.47
Lot-et-Garonne	11.04	10.00	7.43	5.66	4.64

(1) L'abaissement de l'impôt n'eut pas lieu dans tous les départements, mais seulement dans les plus imposés; il s'agissait d'arriver à la péréquation de l'impôt.

DÉPARTEMENTS.	1821. ABAISSEMENT.		1851.	1862.	1874.
	AVANT.	APRÈS.			
Lozère	10.19	10.00	7.23	7.30	6.09
Maine-et-Loire	11.57	10.53	6.87	5.60	4.44
Manche	11.71	10.53	7.08	6.35	5.64
Marne	14.56	11.11	5.29	4.60	3.62
Marne (Haute-)	10.79	10.00	6.20	5.73	4.74
Mayenne	14.68	11.11	6.31	5.27	4.15
Meurthe	9.35	9.35	5.41	4.79	»
Meurthe-et-Moselle	»	»	»	»	4.27
Meuse	11.30	10.53	6.40	4.90	4.60
Morbihan	9.84	9.84	8.16	7.91	9.06
Moselle	10.30	10.00	»	»	»
Nièvre	11.15	10.53	4.93	4.56	3.50
Nord	9.24	9.24	5.16	4.81	3.55
Oise	11.56	10.53	5.97	5.44	4.78
Orne	11.76	10.53	6.90	6.70	5.43
Pas-de-Calais	9.21	9.21	4.81	4.24	3.56
Puy-de-Dôme	11.17	10.53	6.47	5.31	4.78
Pyrénées (Basses-)	5.65	5.65	4.76	3.65	2.83
Pyrénées (Hautes-)	7.16	7.16	4.84	3.96	2.82
Pyrénées-Orientales	9.52	9.52	6.20	5.52	4.06
Rhin (Bas-)	7.60	7.60	»	»	»
Rhin (Haut-)	8.06	8.06	»	»	»
Rhône	9.83	9 83	4.48	4.20	3.73
Saône (Haute-)	8.05	8.05	6.73	5.49	4.29
Saône-et-Loire	10.67	10.00	6 75	5.96	4.53
Sarthe	13.46	11.11	7.03	6.74	5.03
Savoie	»	»	»	»	»
Savoie (Haute-)	»	»	»	»	»
Seine	16.13	12.50	5.65	4.02	3.05
Seine-Inférieure	11.45	10.53	6.99	5.88	5.29
Seine-et-Marne	12.33	11.11	7.06	6.32	5.18
Seine-et-Oise	13.91	11.11	5.92	4.85	4.13
Sèvres (Deux-)	12.29	10.53	6.89	6.02	4.55
Somme	11.93	10.53	6.46	5.21	4.76
Tarn	11.56	10.53	7.28	7.00	5.32
Tarn-et-Garonne	10.05	10.00	9.07	7.33	6.51
Var	6.37	6.37	4.74	3.81	3.36
Vaucluse	6.56	6.56	3.93	3.35	3.25
Vendée	10.98	10.00	5.86	5.06	3.92
Vienne	10.74	10.00	6.09	4.92	4.01
Vienne (Haute-)	12.61	11.11	6.45	5.50	4.07
Vosges	8.22	8.22	4.40	4.05	3.38
Yonne	10.99	10.00	5.35	4.52	3.90
Pour toute la France	10.64	9.79	6.06	5.15	4.24

Ainsi qu'on peut le voir, il existe entre chaque département des différences importantes, qui s'accentuent encore lors de la comparaison des arrondissements ou des villages entre eux.

Bien que les plaintes sur les désavantages et les injustices résultant de ces différences soient exagérées, il en est qui ne sont pas dénuées de quelque fondement, et malgré les 150 millions qu'il a coûtés, on n'est pas obligé d'avoir une trop haute opinion du cadas-

tre français. En fait, il est peu utilisé dans la pratique, car le taux de l'impôt de chaque fonds reste immobile (1).

Cependant, le ministre des finances, dans son exposé des motifs de 1876, et les Chambres dans les lois de 1874 et de 1875 ont exprimé l'opinion qu'on pourrait modifier l'assiette de l'impôt par département, c'est-à-dire diminuer le contingent de l'un en augmentant d'autant un autre ; mais il est assez difficile de comprendre comment on peut reconstruire un édifice sans toucher à l'une de ses pierres.

Tant que la base de l'impôt reste la même, l'impôt lui-même ne peut pas changer; il n'y a pas à considérer les centimes additionnels parce qu'ils ne modifient pas réellement la proportion entre les départements. — D'ailleurs, depuis 1851, l'État n'ajoute plus de centimes additionnels au principal de l'impôt foncier; les départements et les communes usent seuls de ce moyen de finances, comme on le verra aux chapitres XVII et XVIII.

Le seul point qui fait modifier le contingent des départements, c'est l'impôt sur les maisons. — Les maisons, ou, suivant l'expression habituelle de la loi, les propriétés bâties, ont été distinguées des propriétés non bâties, tant dans les prescriptions sur l'assiette de l'impôt que dans les relevés du cadastre; c'était dans la nature des choses ; mais, malgré cette distinction, la diminution ou l'accroissement des constructions n'a longtemps eu aucune influence sur le contingent des communes, des arrondissements ou des départements.

Lorsque des changements survenaient dans une commune relativement aux constructions, le seul effet en était d'élever ou de diminuer la cote de certains propriétaires; il fallait bien reporter sur les constructions nouvelles le montant de l'impôt qu'on avait dû retrancher des rôles pour les constructions détruites et ne pouvant par conséquent supporter aucune charge. Ce procédé paraissait cependant en contradiction avec le principe de l'immutabilité de l'impôt. Une loi de finances du 17 août 1835 prit en considération les plaintes des contribuables et, sans séparer encore complètement l'impôt sur les maisons de l'impôt foncier, l'article 2 de cette loi disposa que le contingent des communes et par suite des arrondissements et des départements serait diminué des cotes incombant aux maisons et aux fabriques détruites et augmenté de celles des nouvelles constructions. En conséquence, si le principal de l'impôt foncier (et celui de l'impôt mobilier et des portes et fenêtres) s'est accru depuis cette

(1) Les législations prussienne et française sur la matière présentent plus d'une analogie. En Prusse on fixe aussi les contingents et l'on sépare l'impôt sur les maisons de l'impôt foncier. Toutefois, le cadastre prussien est supérieur au cadastre français, car il comporte l'institution d'un livre terrier.

époque, cet accroissement doit être attribué presque exclusivement aux nouvelles constructions (1).

L'évaluation des nouvelles constructions est opérée par le contrôleur et les répartiteurs municipaux, d'après le revenu net ou le loyer, sur les bases suivantes : la valeur locative est obtenue par la comparaison du bâtiment avec d'autres de la même localité ; on déduit de la valeur brute un quart pour frais de réparations et de détérioration. Si la maison n'est pas divisée en étages, le revenu net ainsi obtenu ne doit, dans aucun cas, être inférieur au double du produit d'une propriété non bâtie, appartenant aux terres de première classe ; s'il y a des étages il ne peut être inférieur au quadruple de cette somme.

Il va sans dire que le propriétaire est entendu et qu'il peut réclamer contre l'évaluation. Dans ce cas le préfet et le maire nomment chacun un expert, à la décision desquels on doit s'en remettre.

Les dispositions de la loi du 17 août 1835 entrèrent en vigueur le 1er janvier 1836 ; en conséquence, dans le budget de 1837, le total de l'impôt foncier, qui était de 155,200,083 francs, se divisa et comprit pour la propriété non bâtie 123,005,340 francs, et pour la propriété bâtie 32,194,743 francs portant sur 6,763,556 constructions. Le budget et le compte définitif des années suivantes contiennent tous les changements pour l'année suivante ou pour l'année écoulée ; ainsi le budget de 1881 indique un accroissement de 1,205,910 pour les nouvelles constructions et de plus 4,521 francs pour diverses autres circonstances, tandis que le compte définitif de 1875 présente un accroissement de 1,207,926, et 7,504 pour ces autres circonstances (2).

Enfin la loi du 29 juillet 1831 ordonne la séparation de l'impôt sur les maisons, de l'impôt foncier proprement dit ; cette loi a été exécutée en 1882 et le projet de budget de 1883 (celui de M. Léon Say, car il y en eut un autre, celui du ministère Gambetta) contient aux pages 162 et 163 des chiffres prévisionnels qui devront être rectifiés ultérieurement (3).

D'après ces données, l'impôt foncier, au 1er janvier 1883, se diviserait ainsi (en y comprenant les centimes additionnels) :

(1) Les alluvions, les destructions du sol ont eu sur ces changements une influence à peine appréciable ; mais le contingent d'un département est toujours sensiblement modifié, quand ses limites ont été changées.

(2) Dalloz, *Répertoire*, V. Impôts directs, page 271.

(3) Pour l'impôt sur les maisons en Prusse, on trouve de nombreux détails dans les rapports sténographiques de la chambre des députés, session 1879-1880, n° 123 des imprimés.

Propriétés non bâties	118,754,706 fr.
Propriótés bâties	56,222,762
Total de l'impôt foncier	174,977,468 fr.

Nous parlerons des frais de perception de l'impôt foncier à la fin de ce chapitre.

C. — IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER.

La contribution foncière est un impôt sur le produit d'une chose (Ertragsteuer), donc un impôt réel, tandis que la contribution personnelle et mobilière est un impôt personnel.

Ainsi que nous l'avons dit, on a beaucoup discuté sur la question de savoir si l'on devait donner la préférence aux impôts personnels ou aux impôts réels et l'on a fait en faveur des uns ou des autres une telle dépense d'arguments, que les gouvernements se sont contentés d'admettre les deux systèmes, sans se préoccuper davantage de la théorie.

Un grand nombre d'auteurs français (1) ont soutenu que le législateur avait adopté l'opinion des physiocrates qui prétendaient que l'impôt foncier devait être le seul impôt. Leurs assertions semblent reposer sur une tradition qui s'est transmise de l'un à l'autre, et qu'on acceptait de confiance; du moins on ne cite aucun témoignage authentique des contemporains. On trouve même plus d'un indice défavorable à cette manière de voir. Nous avons déjà mentionné le court espace de temps qui s'est écoulé entre la promulgation de l'impôt foncier et celle de l'impôt mobilier, mais l'étude des textes de loi nous a convaincu que l'Assemblée nationale de 1789, en introduisant l'impôt foncier, ne songeait nullement aux théories des physiocrates et qu'elle ne faisait que s'incliner devant le principe du plus simple bon sens qui dit que « tout ce qui produit un revenu doit payer l'impôt ». — C'est donc de ce principe qu'on est parti pour établir les impôts sur le rendement de la propriété foncière ainsi que ceux sur la propriété mobilière.

L'impôt sur le revenu, établi directement sur les personnes, n'a cessé d'être en France un objet d'aversion; on l'a proposé, mais on ne l'a jamais voulu adopter. Lorsqu'en 1871 il fallut créer une grande quantité d'impôts nouveaux, et qu'un groupe nombreux d'hommes politiques se prononça en faveur de l'impôt sur le revenu, le ministre Casimir Périer (le fils du célèbre président du Conseil de

(1) De même certains auteurs allemands, tels que M. Gneist, *Die preussische Finanzreform*, p. 281, n° 58.

la royauté de Juillet) ne put espérer faire adopter l'impôt sur le revenu, qu'en le transformant en impôt sur les diverses espèces de revenus, c'est-à-dire sur les sources de revenu (ce qui n'est déjà plus un impôt personnel).

La répugnance des Français à l'égard de l'impôt purement personnel sur le revenu a diverses causes. D'abord on craint de dévoiler à des yeux étrangers les secrets de sa situation de fortune; en second lieu, chacun sait que très peu de contribuables diront la vérité, et craint donc qu'un autre soit traité plus favorablement que lui; enfin on redoute que le radicalisme n'abuse de la plus petite concession pour augmenter l'impôt sur le revenu jusqu'à en faire une taxe progressive accablante. (Il n'y a que le premier pas qui coûte).

Cependant cet impôt sur le revenu existe bien réellement, mais il s'est introduit sous un autre nom, c'est l'impôt mobilier : il a commencé comme impôt sur le rendement des fortunes mobilières et a fini par être un impôt général sur le revenu.

Cette métamorphose, ou, comme l'on dit aujourd'hui, cette évolution, est une conséquence de l'assiette adoptée à l'origine. Si en introduisant l'impôt sur la propriété mobilière, on s'était trouvé en face d'objets dont le revenu fût facile à évaluer, on aurait pu, comme pour la propriété foncière, rechercher simplement le revenu net et fixer les charges qu'il doit supporter. Mais la fortune mobilière n'est pas toujours d'une nature saisissable, elle aime au contraire à se dissimuler; on se vit donc obligé de s'en rapporter non à la réalité, mais à l'apparence, non au corps même, mais à son ombre, en un mot, à des signes extérieurs. A ce titre, on crut pouvoir prendre comme base de l'assiette la valeur locative, c'est-à-dire la dépense faite pour l'habitation par le contribuable.

La contribution personnelle et mobilière a été introduite par la loi du 13 janvier-18 février 1791, et l'on a dû recourir à trois éléments, pour atteindre dans leurs revenus trois catégories différentes de personnes.

1. Le premier de ces éléments comprenait « la valeur de trois journées de travail ». L'article 13 de la loi dispose : « La contribution des trois journées de travail sera payée par tous ceux qui auront quelques richesses foncières ou mobilières, ou qui, réduits à leur travail journalier, exercent quelque profession qui leur procure un salaire plus fort que celui arrêté par le département pour la journée de travail dans le territoire de la commune. »

La valeur de ces trois journées de travail ne devait pas être réclamée du journalier ordinaire, mais seulement de celui qui retire plus que le salaire le plus faible; l'exercice du droit électoral était

attaché en même temps au payement de l'impôt personnel (1). Il était politique de sa nature, et sa réunion avec un impôt destiné à atteindre le revenu sur la propriété mobilière était illogique.

2. La partie la plus importante de l'impôt, ou la contribution mobilière proprement dite, fut assis sur toute espèce de salaires publics et privés, sur le produit de toute sorte d'industries et de fonds mobiliers, et les revenus de toutes ces sources devaient être évalués d'après le montant du loyer de l'habitation du contribuable.

3. Le dernier élément de la contribution personnelle et mobilière était un impôt somptuaire sur les domestiques, sur les chevaux et les voitures.

D'après l'article 14 de la loi, on devait payer 3 francs pour le premier domestique, 6 francs pour le second, et 12 francs pour chacun des autres, les droits étaient de moitié pour les domestiques femelles. L'article 15 dispose que pour un cheval de selle la contribution devait être de 3 francs, et pour un cheval de trait 12 francs.

Cet impôt somptuaire a été plus d'une fois modifié et enfin supprimé; la loi du 24 avril 1806 dit en termes concis : « A compter de 1807, il ne sera plus fait de taxes somptuaires. » Toutefois, comme nous le verrons dans le chapitre des taxes assimilées, on revint à ces impôts en 1862 et 1872.

Examinons à présent d'un peu plus près le numéro 2, c'est-à-dire l'impôt sur la richesse mobilière proprement dit.

Lorsque la loi a dit : La valeur locative servira de base à l'imposition, elle n'a pas eu en vue l'introduction d'un impôt proprement dit sur les loyers. La loi ne porte pas en effet que l'impôt sera de tant pour cent du loyer, mais de tant pour cent du montant des revenus d'industrie et de richesses mobilières, présumé d'après les loyers d'habitation.

L'article 18 donne la règle à suivre pour cette évaluation ; elle est basée sur l'opinion que le pauvre, ou l'homme peu aisé, emploie à son loyer une partie plus considérable de son revenu que ne le fait le riche ; pour évaluer ce revenu on a établi la gradation suivante, d'après la valeur locative de l'habitation :

1.	Un loyer de	12,000 fr. et au-dessus	est multiplié par	12 1/2
2.	—	11,000 à 12,000 fr.	—	11 1/2
3.	—	10,000 à 11,000	—	11
4.	—	9,000 à 10,000	—	10 1/2
5.	—	8,000 à 9,000	—	10
6.	—	7,000 à 8,000	—	9 1/2

(1) Constitution. Loi du 22 décembre 1789, article XVIII, 2e section, paragr. 3. On trouve les lois d'administration dans les collections des lois, ainsi que dans les écrits spéciaux, comme « les Constitutions de la France », de F. A. Hélie. Paris, Maresq, 1875. (Le commentaire qui l'accompagne est fait dans un esprit conservateur.)

7.	Un loyer de	6,000 à 7,000 fr.	est multiplié	par	9
8.	—	5,000 à 6,000	—		8 1/2
9.	—	4,000 à 5,000	—		8
10.	—	3,500 à 4,000	—		7 1/2
11.	—	3,000 à 3,500	—		7
12.	—	2,500 à 3,000	—		6 1/2
13.	—	2,000 à 2,500	—		6
14.	—	1,500 à 2,000	—		5 1/2
15.	—	1,000 à 1,500	—		5
16.	—	500 à 1,000	—		4
17.	—	100 à 500	—		3
18.	—	100 fr. et au-dessous	—		2

Ainsi la loi suppose chez celui qui consacre 12,000 francs à son loyer un revenu de 12 fois et demie 12,000, soit 150,000 francs; chez celui qui paye 1,200 francs de loyer, un revenu de 6,000 francs, et chez un locataire de 120 francs un revenu de 360 francs, proportion qui d'ailleurs n'a jamais été considérée comme étant d'une exactitude mathématique (1). On s'est efforcé seulement de se rapprocher le plus possible de la réalité.

L'article 16 dispose que la contribution établie sera « d'un sou par livre », c'est-à-dire de 5 p. 100 du revenu présumé d'après le loyer, soit 5 p. 100 des 150,000 francs ou 6,000 francs, ou 360 francs, mais non des 12,000 francs, des 1,200 francs ou des 120 francs de loyer.

De plus, comme dans le n° 2 il s'agit de la partie de la contribution qui est établie sur les revenus des salaires, des industries et des fonds mobiliers, il est naturel, comme le dit l'article 19, « qu'à l'égard de tous les contribuables qui justifieront être imposés aux rôles de la contribution foncière, il soit fait dans le règlement de la taxe mobilière une déduction proportionnelle à leur revenu foncier ».

Ce revenu ne doit pas être imposé deux fois, et comme la valeur locative représente toute sorte de revenus, même celui de la propriété foncière, il a fallu tenir compte de ce fait lors de la détermination de l'assiette.

En réalité la loi de 1791 n'a jamais été exécutée complètement, il est donc inutile de relever les autres dispositions qu'elle contient; remarquons seulement que pour certaines classes, telles que celles des manouvriers et artisans, etc., il est accordé certaines faveurs.

On croyait que le produit de la contribution personnelle et mobilière s'élèverait à 60 millions, et on avait déjà fait sur le papier la répartition de cette somme entre les différentes provinces.

Comme nous l'avons vu précédemment, les intentions du législateur de 1789 à 1791 étaient de donner, à une partie de l'impôt personnel et mobilier, la contribution personnelle proprement dite, fixée à

(1) Il est dit dans l'instruction : L'Assemblée nationale ne s'est pas dissimulé qu'il était impossible d'atteindre à une évaluation parfaite.

trois journées de travail, le caractère d'un impôt politique, d'une taxe électorale ou civique telle qu'on en voit aux États-Unis de l'Amérique du Nord ou dans quelques cantons suisses. Au contraire, les autres parties de la contribution étaient destinées à être une sorte d'impôt réel et devaient se composer de revenus étrangers à la propriété foncière. Mais ces intentions s'évanouirent peu à peu.

Le mécanisme d'exécution de ces lois était si imparfait qu'on fut obligé de s'écarter de la pensée originaire, et la première partie de la contribution, l'impôt politique, se transforma rapidement en un simple impôt de capitation établi sur les deux sexes.

Mais comme un pur impôt de capitation blessait le principe de l'égalité proportionnelle, on forma des classes depuis 5 francs jusqu'à 120 francs et on le transforma ainsi en impôt de classes, comme il existe en Prusse.

La seconde partie, la contribution mobilière proprement dite, devint un simple impôt sur les loyers, pendant qu'on développait les impôts somptuaires (1) par l'adjonction d'une taxe sur les chevaux de selle et de trait, et sur le nombre des cheminées.

Lorsque la tourmente révolutionnaire commença à se calmer, la loi du 3 nivôse an VII (23 décembre 1798) posa les bases de la législation qui est encore en vigueur. D'après cette loi, les administrations départementales devaient déterminer le prix moyen de la journée de travail destiné à servir de base dans chaque canton à l'impôt personnel, sans pouvoir néanmoins en fixer le montant au-dessous de cinquante centimes ni au-dessus d'un franc cinquante centimes. La somme de trois journées de travail était multipliée par le sixième de la population de chaque canton et le produit donnait le contingent de chacun d'eux dans la contribution personnelle. Les contingents des cantons étaient ensuite additionnés pour former la contribution totale du département ; il était fait distraction de cette somme sur le contingent de la contribution personnelle mobilière attribué par le parlement au département, et le reste était réparti en contribution mobilière.

Quelques chiffres éclairciront la question. Ainsi le parlement vote qu'il sera levé par toute la France 60 millions d'impôt personnel et mobilier. Sur cette somme, 900,000 francs sont à la charge du département de l'Aube ; on détermine d'abord dans chaque canton l'impôt personnel, dont la somme s'élève à 375,000 francs pour le département; en déduisant cette somme du total de 900,000 francs attribués au département, il reste, pour l'impôt mobilier proprement dit,

(1) Les recettes de ces impôts ne s'élevaient alors qu'à 2 millions de francs.

525,000 francs qui doivent être répartis entre chaque canton et localité du département.

Les articles 9 et 12 de la loi disposent comment on doit procéder à cette répartition : « La contribution mobilière de chaque département sera répartie entre les cantons, un tiers à raison de la population, et les deux autres tiers à raison du montant total des patentes de chaque canton ; » la répartition du contingent cantonal entre les communes dont se compose le canton doit s'opérer de même.

Jusqu'à ce qu'elle arrive aux communes, la répartition ne peut être qu'approximative ; on a voulu préparer le plus rapidement possible l'assiette de l'impôt, empêcher les dissensions et ne blesser aucun intérêt. A l'intérieur de la commune, c'est la valeur locative qui sert de règle de répartition.

Logiquement, on aurait dû prendre le montant de la valeur locative comme point de départ de la répartition, donc commencer par les éléments de l'impôt, par en bas, en faire un impôt de quotité ; mais à l'origine on voulut éviter toute réforme radicale. Le résultat obtenu correspondait à l'erreur commise : au lieu des 60 millions qu'on désirait, l'impôt mobilier ne rapporta que 27 millions, et en même temps s'élevèrent de nombreuses réclamations contre l'inégalité de la répartition.

En 1820, le gouvernement proposa de revenir exclusivement à la répartition basée sur la valeur locative et de commencer par en bas ; cette proposition fut admise ; une loi du 23 juillet de la même année en ordonna l'exécution. Les autorités locales furent donc chargées d'établir d'abord la valeur locative ; mais leurs relevés restèrent encore bien loin de la réalité ; ils ne donnèrent pour l'ensemble des loyers de toute la France qu'une somme de 155,286,836 francs.

En 1822 on dut faire un nouveau relevé des loyers. Le travail fut confié cette fois aux agents de l'administration des finances. Ces agents faisaient le dénombrement des maisons et des logements, évaluaient les locations et prenaient note des salaires par localités, afin de pouvoir juger d'une manière plus certaine des charges qui devaient être imposées aux classes moins favorisées par la fortune. En même temps, à titre de contrôle, on fit le relevé des portes et fenêtres. Ces travaux permirent de constater que la somme des loyers d'habitation, sans comprendre ceux des fabriques, des manufactures et des ateliers, s'élevait à 303,832,734 francs, soit 169,810,754 francs pour les villes, et 134,021,980 francs pour les bourgs et les villages.

La population comptait alors 30,304,340 âmes ; le nombre des maisons s'élevait à 5,886,727, la moyenne des loyers à 10 fr. 02 cent. par habitant ou 49 fr. 52 par maison.

Quoiqu'elles fussent encore très faibles, ces évaluations occasionnèrent encore des plaintes sur l'inégalité de la répartition; afin de rétablir l'équilibre, une loi du 6 juillet 1826 dut accorder à quelques départements la réduction qu'ils demandaient, bien que le revenu de l'impôt ne s'élevât qu'à 28 millions.

En même temps, on entreprit un nouveau relevé des valeurs locatives que l'on combina avec un recensement de la population; on trouva 31,675,429 habitants, et 6,396,008 maisons, dont la valeur locative se montait à 384,008,125 francs (1), soit 211,806,483 francs pour les villes, et 172,201,642 francs pour la campagne. Mais cette fois encore, la loi de finances de 1827 apporta diverses réductions, malgré la faiblesse de ce troisième relevé; la moyenne de la valeur locative d'une maison n'était en effet fixée qu'à 32 francs.

Par la loi du 26 mars 1831, on essaya passagèrement de séparer complètement l'impôt personnel de l'impôt mobilier et de faire du premier un impôt de quotité.

L'article 4 de cette loi fixe un tarif qui évalue le prix de la journée de travail à 0 fr. 70 c. pour la campagne, et l'élève progressivement suivant la population de chaque localité: dans les communes de 50,000 habitants et au-dessus, la taxe était de 1 fr. 50 par jour, ou 4 fr. 50 pour trois journées. L'impôt mobilier ne subissait aucune modification. Mais en présence de l'énergique opposition de la population à cette augmentation, la loi du 21 avril rétablit la réunion antérieure de l'impôt personnel et de l'impôt mobilier.

Cette loi de 1832 est la base de la législation actuelle; en fait, les chiffres ont subi peu de changements, seulement une loi du 4 août 1844, dans son article 2, a étendu à l'impôt mobilier les dispositions de la loi du 7 août 1835. Cette loi avait soumis les maisons nouvellement construites à l'impôt foncier et à l'impôt des portes et fenêtres, et disposé que le contingent de la contribution suivrait une progression proportionnelle.

A partir du 1er janvier 1848, la même mesure fut prise à l'égard de l'impôt mobilier des maisons nouvellement bâties, et l'augmentation du contingent dut être du 20me de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation personnelle.

Suivant ce principe, chaque budget spécifie aujourd'hui le montant de l'accroissement des trois contributions précitées.

Avant de passer à l'exposé de la législation actuelle, quelques données statistiques trouveront ici leur place.

(1) En 1841 les loyers d'habitation furent estimés à 427,295,000 fr., ceux des locaux industriels à 119,957,000 fr., ceux des classes pauvres à 51,017,000 fr.

	NOMBRE DES CONTRIBUABLES.		MONTANT DES IMPOTS.	
	IMPÔT PERSONNEL.	IMPÔT MOBILIER.	PERSONNEL.	MOBILIER (1).
1829	5,198,683	4,254,630	»	»
1844	6,195,389	5,206,189	12,725,173 fr.	42,114,858 fr.
1859	7,164,246	5,733,991	13,935,858	55,908,800
1876	7,889,574	6,342,129	16,116,201	91,286,124

En 1881, le principal de l'impôt personnel et mobilier s'élevait à 52,157,718 francs contre 34,000,058 francs en 1837, année pour laquelle nous trouvons des calculs qui manquent malheureusement pour les années suivantes.

	NOMBRE DES CONTRIBUABLES.	MOYENNE DE L'IMPÔT.
Villes de 50,000 habitants et au-dessus.......	212,754	25 fr. 29
— de 20,000 à 50,000 habitants..........	150,790	13 02
— de 10,000 à 20,000 —	157,445	10 27
— de 5,000 à 10,000 —	341,875	8 66
Localités de moins de 5,000 habitants.........	18,354	4 22
Total........................	6,111,218	5 56

Nous donnons un autre tableau, qui parut en 1835 et qui serait d'un grand intérêt, si on l'avait renouvelé chaque année; il a été publié dans les *Documents statistiques* du ministère de l'agriculture.

En 1835, on comptait pour l'impôt personnel et mobilier :

1,323,206	contribuables	payant	3 fr. et au-dessous.
3,473,863	—	—	3 à 10 fr.
830,952	—	—	10 à 20
269,707	—	—	20 à 40
80,788	—	—	40 à 80
18,694	—	—	80 à 120
8,958	—	—	120 à 200
2,727	—	—	200 à 400
526	—	—	au-dessus de 400 fr.
6,009,420			

Voici maintenant comment les choses se passent. Chaque année a Chambre arrête la somme à percevoir à titre de contribution personnelle et mobilière pour les besoins de l'État en faisant une distinction rigoureuse entre le principal et les centimes additionnels, sur

(1) Les centimes additionnels sont compris ici ; malheureusement on ne peut trouver un autre relevé.

lesquels elle entre dans les détails nécessaires. Nous ne parlerons pas de ces derniers pour le moment.

La fixation du principal offre peu de difficultés ; on reproduit d'abord la somme de l'année précédente. Le ministère des finances, représenté par ses agents chargés de l'assiette de l'impôt, fait le relevé des maisons nouvellement construites, il en estime la valeur locative (1) et porte 5 p. 100 de cette valeur aux contingents des communes, des arrondissements et des départements, tout en faisant sur le montant éventuel de l'impôt la défalcation des maisons démolies. Outre ces changements principaux, il faut encore en considérer d'autres moins importants : par exemple, dans le courant de l'année, une commune a été séparée d'un département pour être rattachée à un autre, il faut décharger le premier du montant de l'impôt pour l'imposer à l'autre.

Une fois qu'on a terminé ces travaux, qui donnent rarement lieu à des rectifications, le parlement donne sa sanction aux chiffres qui lui sont présentés comme contingent des départements.

Ensuite les conseils généraux répartissent le contingent entre les arrondissements (opération qui n'est qu'une pure formalité lorsqu'il n'y a à rectifier aucune erreur matérielle), puis les conseils d'arrondissement se réunissent à leur tour, et attribuent à chaque commune une part du contingent de l'arrondissement. Une fois que chaque commune connaît sa part dans le contingent, dont il est donné communication officielle au maire, ce dernier et les répartiteurs, secondés par le contrôleur qui figure comme expert, font la répartition du contingent entre chaque contribuable.

On procède de la manière suivante : on commence par dresser une liste des contribuables, sur laquelle sont inscrites toutes les personnes des deux sexes demeurant dans la commune et jouissant de leurs droits (2), à l'exception des indigents. Ces derniers sont inscrits au bureau de bienfaisance et, faute de ressources, exemptés par le conseil municipal de l'impôt personnel ainsi que de l'impôt mobilier.

Lorsque la liste des contribuables, c'est-à-dire le rôle des contributions, est prête, le nombre des contribuables qu'on vient d'établir est multiplié par la valeur de trois journées de travail, dont le taux

(1) On dit *valeur locative*, parce qu'un grand nombre de maisons ne sont pas louées, mais habitées par leurs propriétaires.

(2) Par l'expression jouissant de leurs droits, il faut entendre tout Français ou étranger domicilié dans la commune et ayant des moyens d'existence, soit par sa fortune personnelle, soit par la profession qu'il exerce, à l'exception des domestiques et autres personnes dépendantes, qui n'ont pas de domicile particulier. Régulièrement, les majeurs seuls sont soumis à l'impôt ; cependant les orphelins mineurs qui ont une fortune personnelle y sont également assujettis.

a été arrêté par le conseil général et qui varie entre 50 centimes et 1 fr. 50. Mais ce n'est qu'à l'intérieur des communes (1) que la contribution personnelle est un impôt de quotité (2).

Le montant total de l'impôt personnel de la commune est ensuite déduit du contingent qui lui est attribué, et le reste est réparti entre les contribuables comme impôt mobilier, suivant la valeur locative (3).

L'assiette de l'impôt est appliquée d'une manière si rigoureuse que si par une faveur quelconque on paye 1,000 fr. de loyer pour une habitation qui en vaut 2,000, la valeur locative vraie est fixée par la comparaison avec les autres habitations de la même localité ; les logements de service des fonctionnaires sont également évalués et imposés (loi du 21 avril 1832). Mais comme ce n'est que l'habitation proprement dite qui doit servir de base pour la valeur du loyer, un magasin, un bureau, un local pour les affaires, ne doivent pas être pris en considération dans l'évaluation; cette exception s'étend si loin que dans un établissement d'instruction, on ne doit pas compter comme faisant partie de l'appartement du directeur les salles d'enseignement ni les dortoirs des élèves.

Il va sans dire qu'il y a des cas douteux, dépendant de l'appréciation; dans ces cas particuliers, les répartiteurs décident, et s'il y a réclamation, ce sont les tribunaux administratifs qui prononcent.

Mentionnons encore que depuis longtemps, dans les grandes villes, les cotes inférieures de l'impôt mobilier sont couvertes par la caisse municipale qui les met à la charge des recettes de l'octroi (voy. chapitre XVIII).

Sans doute, la défalcation de l'impôt personnel de la contribution mobilière est un procédé fort attaquable. Il peut arriver qu'après cette déduction il ne reste dans certaines communes que peu de chose ou absolument rien de l'impôt mobilier; dans ces localités on ne perçoit alors qu'un pur impôt de capitation. Mais ce cas doit bien rarement se présenter.

(1) Paris seul ne supporte pas d'impôt personnel, probablement à cause de la difficulté de dresser la liste des contribuables. D'ailleurs, l'État n'y perd rien, car c'est l'impôt mobilier qui le dédommage.

(2) Nous avons déjà expliqué les expressions d'impôt de répartition et d'impôt de quotité, voici maintenant une ingénieuse définition présentée par M. Cohen (*Études sur les impôts*, p. 69). Dans le premier mode, le montant de l'imposition résulte de la cote des contribuables ; dans le second, les cotes des contribuables résultent du montant de l'imposition.

(3) On a essayé quelquefois d'appliquer une autre base que la valeur locative (par exemple le montant de la fortune) ; seulement le tribunal administratif (Conseil de préfecture ou Conseil d'État) qui statuait sur les réclamations a toujours décidé que le loyer était la seule base d'imposition reconnue par la loi.

Malgré de nombreuses critiques, ni le gouvernement ni les chambres n'ont pu, même pendant la période qui a suivi les années 1870 et 1871, qui fut si favorable aux réformes, se décider à briser les résistances des contribuables, pour introduire une répartition plus rationnelle. Or il n'y a de rationnel qu'un impôt de quotité, car il se plie à la réalité, il prend la forme des choses existantes, et pourrait au besoin être rectifié chaque année.

La comparaison entre la contribution personnelle et mobilière française et les impôts combinés par classes et sur le revenu (1) qui existent en Prusse, fait ressortir certaines analogies assez remarquables avec les impôts français.

Vers 1800, Vincke écrit à Hardenberg (2) que les Anglais payent allègrement l'income-tax. Ni Hardenberg ni d'autres hommes d'État ne prirent jamais à la lettre une pareille assertion et ne croyaient pas à cet empressement au sacrifice ; mais ils pensaient en même temps que la Prusse était un pays si pauvre qu'il n'y avait guère de fortune à imposer et que la seule chose à faire, c'était de lever un impôt personnel sous la forme d'un impôt de capitation modéré. C'est l'application de cette idée qui fut tentée en 1811.

Par suite de la guerre de 1814 et 1815, on eut besoin d'assez grosses sommes, et en 1820 on se décida à établir un impôt personnel gradué, une sorte de capitation mise en rapport avec la fortune, la *Classensteuer* (3).

Le législateur prussien comme celui de France a voulu empêcher qu'on ne cherchât à propos de l'assiette de l'impôt à pénétrer dans la situation intime des citoyens. De même que le loyer de la loi française, les signes indiqués dans les lois de 1820 et de 1851 comme censés faire connaître la classe de fortune, sont purement extérieurs. L'article 7 de la seconde de ces lois commence ainsi : L'impôt est perçu en trois classes principales, divisées elles-mêmes en échelons d'après lesquels chaque contribuable est taxé, en prenant pour base les signes distinctifs généraux des classes principales, en même temps que les situations particulières et les facultés qui en résultent. L'article 22 ajoute : Pourvu que le relevé puisse se faire sans une enquête approfondie. On retrouve donc la même préoccupation dans la législation prussienne et la législation française ; mais cette der-

(1) L'impôt par classes s'applique aux revenus inférieurs à 3,750 fr., et l'impôt sur le revenu, aux revenus supérieurs à ce chiffre. Il est question de fondre les deux impôts sous une seule dénomination.

(2) *Vie de Vincke* par Bodelschwingh, p. 137.

(3) On divise les contribuables en classes de fortune (revenu de tant à tant), et pour chaque classe, la loi fixe une taxe proportionnelle. Lois du 30 mai 1820 et du 1er mai 1851.

nière, contrairement à celle de Prusse, a le défaut grave de ne pas avoir institué le renouvellement périodique des évaluations.

En Prusse l'évaluation se fait en principe chaque année, bien que dans la pratique un grand nombre de cotes passent sans changement du rôle d'une année dans le rôle de l'autre. Il est vrai qu'en France, la loi du 21 avril 1832 a prévu que tous les cinq ans (période qui a été étendue à 10 ans par la loi du 14 juillet 1838) il serait fait une nouvelle évaluation ; mais jusqu'ici, sauf à Paris, on a reculé devant l'exécution de cette opération, et il en résulte qu'une source de revenus qui pourrait être fructueuse pour le Trésor ne donne qu'un produit peu abondant.

D. — IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES.

En présence du mécompte qui s'était produit dans le rendement de l'impôt mobilier, on créa, par la loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798), l'impôt des portes et fenêtres.

Cet impôt a été l'objet de nombreuses critiques ; mais lorsqu'on dit qu'on impose ainsi l'air et la lumière, on ne fait qu'une phrase. Cette contribution n'a empêché ni l'établissement d'une porte ni l'ouverture d'une fenêtre, car elle n'est pas assez lourde pour amener un semblable résultat. Elle n'empêche d'aucune façon de donner de grandes dimensions aux ouvertures. Ce qui est vrai, c'est que l'impôt n'est nullement proportionné au revenu des contribuables, et qu'en principe il était inutile, il eût été beaucoup plus sage d'augmenter légèrement le taux de l'impôt mobilier.

La chose serait peut-être différente si l'on avait affaire à un impôt de quotité. C'est le caractère qu'on voulut pendant longtemps lui donner ; mais la crainte de ne pouvoir arriver à ce résultat fit reculer devant cette mesure, pour laquelle on manquait d'ailleurs d'instruments d'exécution. C'est la loi du 13 floréal an X qui en fit un impôt de répartition. Le montant, y compris les centimes additionnels, en fut fixé à 16 millions. La situation resta la même jusqu'en 1831, époque à laquelle la loi du 26 mars introduisit des réformes et essaya de transformer à la fois l'impôt personnel et celui des portes et fenêtres en impôt de quotité. « A compter du 1er janvier 1831, dit l'art. 22, il ne sera plus assigné de contingent aux départements, arrondissements et communes, dans la contribution des portes et fenêtres. Il sera fait un recensement des ouvertures, et les communes seront imposées à raison de ce recensement. »

Mais les communes étaient loin de demander pareille mesure, car au lieu des 12,812,000 fr. qu'elles avaient payés jusqu'alors, il fallait en verser 25,667,000. Des plaintes s'élevèrent, et comme tou-

jours, le législateur recula : les 25 millions furent réduits à 22, et la loi si fréquemment citée du 21 avril 1832 rendit à l'impôt le caractère d'impôt de répartition, mais mieux assis qu'il n'était auparavant, car on avait eu l'occasion de rendre la répartition plus conforme à l'état réel des choses. Néanmoins d'autres inégalités n'auraient pas tardé à se substituer à celles qu'on faisait disparaître, si la loi du 7 août 1835 n'avait disposé que les maisons nouvelles seraient soumises à l'impôt, et que le contingent serait augmenté en proportion.

La loi du 14 juillet 1838 exprima ensuite l'intention d'entreprendre tous les dix ans un nouveau relevé des ouvertures. Ce relevé n'eut cependant pas lieu isolément, mais seulement à l'occasion du recensement et non sur la demande du ministre des finances.

Voici les résultats obtenus lors de ces recensements :

1822	6,341,373	maisons avec	34,191,821	ouvertures.
1831	6,677,111	—	36,313,625	—
1836	6,805,402	—	37,253,859	—
1846	7,462,545	—	44,283,268	—
1871	8,477,492	—	56,342,807	—
1876	9,433,469	—	58,500,000	—

D'après le nombre des ouvertures, les maisons se divisent comme suit :

MAISONS AVEC	1837.	1846.	1871.
1 ouverture	346,401	313,691	276,384
2 ouvertures	1,817,328	1,805,422	1,883,924
3 —	1,320,930	1,433,642	1,601,050
4 —	884.061	996,348	1,112,024
5 —	583,026	692,685	793,551
6 — et davantage.	1,846,398	2,220,757	2.800,559
Total	6,798,151	7,462,545	8,477,492

Le nombre moyen des ouvertures par maison était le suivant : en 1822, 5,39 ; en 1831, 5,44 ; en 1835, 5,47 ; en 1846, 5,93 ; en 1856, 6,03 ; en 1866, 6,51 ; en 1872, 6,65. Il en résulte, comme nous l'avons déjà fait remarquer, que l'impôt n'a pas empêché l'accroissement des portes et fenêtres.

Quant au rendement de l'impôt, le montant en principal était de 12,812,000 fr. en 1802 ; en 1832, il fut fixé à 22 millions.

Nous trouvons ensuite les chiffres suivants, dont l'accroissement doit être attribué aux nouvelles constructions :

En 1842	23,251,000 fr.	En 1869	33,378,000 fr.
1856	26,749,000	1876	34,912,000
1860	28,451,000	1881	36,538,000

En ce qui concerne la répartition de cette charge, on a fait dans le compte général de 1838 un relevé, qui malheureusement n'a pas été renouvelé. Ce tableau présente cependant encore beaucoup d'intérêt, car il montre que les villes, étant plus riches, fournissent une part plus forte de l'impôt que les campagnes.

Répartition de l'impôt des portes et fenêtres d'après la population des communes.

NOMBRE D'HABITANTS.	CONTINGENT en principal.	NOMBRE de maisons.	NOMBRE de familles.	MOYENNE DE LA TAXE par maison.	par famille.
	fr.			fr.	fr.
Villes de 100,000 hab. et plus.	2,538,094	45,553	150,449	55.71	16.86
— de 50 à 100,000.......	1,078,940	49,985	82,835	21.55	13.10
— de 25 à 50,000........	1,430,180	75,362	140,790	18.97	10.19
— de 10 à 25,000........	1,784,805	172.762	204,375	10.33	8.73
— de 5 à 10,000........	1,832,880	252,924	331,875	7.25	5.52
Communes de moins de 5,000.	13,550,233	6,235,971	6.043.602	2.17	2.24
Total............	22,215,132	6,832,557	6,953,926	(3.25)	(3.19)

La contribution des portes et fenêtres étant un impôt de répartition, le contingent des départements est fixé dans le budget comme pour les autres contributions directes, et réparti successivement jusqu'à la commune par les conseils généraux et d'arrondissement.

La commission de répartition établit l'assiette de l'impôt dans les communes conformément au tarif suivant (Loi du 21 avril 1832, art. 24):

MAISONS A	COMMUNES De 5,000 hab. et moins.	De 5,000 à 10,000 hab.	De 10,000 à 25,000 hab.	De 25,000 à 50,000 hab.	De 50,000 à 100,000 hab.	De plus de 100,000 hab.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1 ouverture........................	0.30	0.40	0.50	0.60	0.80	1.00
2 ouvertures........................	0.45	0.60	0.80	1.00	1.20	1.50
3 —	0.90	1.35	1.80	2.70	3.60	4.50
4 —	1.60	2.20	2.80	4.00	5.20	6.40
5 —	2.50	3.25	4.00	5.30	7.00	8.50
6 ouvertures et au-dessus: portes cochères, portes de magasins................	1.60	3.50	7.40	11.20	15.00	18.80
portes ordinaires, fenêtres du 1er et du 2e étage......	0.60	0.75	0.90	1.20	1.50	1.80
fenêtres du 3e étage et étages supérieurs..............	0.60	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75

On voit par ce tableau que le taux de l'impôt s'élève : 1° avec

l'importance de la commune ; 2° avec la grandeur de la maison ; 3° avec la nature de l'ouverture. Il en résulte que le taux n'est pas le même pour une porte cochère et pour une porte ordinaire, pour la fenêtre d'une petite maison et pour celle d'une grande, pour une fenêtre du premier étage et pour une lucarne.

Il peut arriver sans doute que les répartiteurs restent au-dessous du taux maximum du tableau, mais ils ne doivent pas dépasser le contingent fixé ; les taux réels peuvent donc être inférieurs à ceux du tarif, mais ils restent proportionnels dans l'intérieur de la commune.

La maison à imposer doit être habitable ; si elle est vide parce qu'on ne veut pas la louer, elle doit supporter l'impôt ; mais si on n'a pas pu la louer, elle est déchargée de la taxe.

La maison n'est comptée comme faisant partie d'une ville, que si elle est dans le rayon de l'octroi. Si elle est en dehors de ces limites, elle est considérée comme étant à la campagne et imposée au taux des localités de moins de 5000 habitants.

Quant aux différences entre les diverses ouvertures, nous avons vu déjà qu'on ne doit soumettre à l'impôt que les portes et fenêtres qui donnent sur les chemins, cours, jardins et champs ; les ouvertures non fermées ne sont pas traitées comme portes et fenêtres. Pour une fenêtre qui sert de montre ou d'étalage à un magasin, on doit payer l'impôt, tandis qu'une ouverture à côté de la porte d'une boutique, bien qu'elle soit close pendant la nuit, n'est pas considérée comme fenêtre.

Pour les portes cochères et portes de magasin, il existe une instruction minutieuse, dans laquelle se sont glissées bien des inconséquences ; ainsi les portes cochères et les portes ordinaires qui ne conduisent à aucune habitation, mais à un magasin, doivent cependant payer l'impôt ; de même les fenêtres des locaux destinés au commerce doivent payer l'impôt, tandis que ceux réservés à l'industrie n'y sont pas soumis, différences que l'impôt mobilier n'admet pas.

La distinction à faire pour les locaux industriels n'est pas facile, c'est le plus souvent une affaire d'appréciation, il en résulte que l'interprétation de cette disposition est la cause d'arguties étonnantes. Ainsi la loi du 4 frimaire an VII dit dans les articles 2 et 12 : « Sont soumises à la contribution les portes et fenêtres des maisons, bâtiments et *usines*. » Il en résulte que les usines ou forges figurent sur les rôles d'impôt, tandis que les autres fabriques en sont exemptes en vertu de la disposition de l'article 19 de la loi du 4 germinal an XI ; les locaux d'habitation sont seuls soumis à l'impôt (1).

(1) Ainsi qu'il résulte de certaines dispositions récentes, le Conseil d'État paraît vouloir supprimer la distinction entre les fabriques et les usines, et avec raison.

Ne sont pas soumises à la contribution :

1° Les portes et fenêtres servant à éclairer ou à aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves, ouvertures du comble (art. 5) ;

2° Les ouvertures des locaux ne servant pas à l'habitation des hommes ;

3° Les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public civil, militaire ou d'instruction ou aux hospices (art. 5). Les églises font également partie de cet article, bien qu'elles n'y soient pas mentionnées. Néanmoins, si des fonctionnaires habitent dans l'un de ces bâtiments, ils doivent payer la contribution pour les fenêtres des bâtiments qu'ils occupent.

Nous devons ajouter que l'article 10 de la loi de finances du 17 mars 1852 autorise la ville de Paris à percevoir l'impôt des portes et fenêtres d'après un tarif spécial, dans lequel on tient compte du nombre des ouvertures en même temps que de la valeur locative du bâtiment. C'est là d'ailleurs une disposition très rationnelle, car il existe à Paris une différence trop grande entre la valeur des maisons, pour pouvoir prendre une fenêtre comme unité de l'impôt sans autre base (1).

E. — CONTRIBUTION DES PATENTES (2).

Lorsque la contribution mobilière, tout en prenant la forme d'un impôt sur le loyer, fut devenue une taxe générale sur le revenu, on put logiquement y ajouter un impôt sur les patentes, d'après ce principe : l'impôt foncier pour les uns, la contribution des patentes pour les autres, l'impôt mobilier pour tous.

Au moment de son établissement (2 mars 1791), sans doute, la contribution des patentes ne concordait pas avec le système d'impôts qu'on venait d'introduire, on la présenta donc comme une compensation pour la suppression des taxes sur les maîtrises et les jurandes, car la loi du 2 mars 1791, dans son article 7, reconnaissait à chacun le droit d'exercer l'industrie qu'il préférait, en prenant une patente. Étaient exempts de cette obligation : 1° les fonctionnaires ; 2° les agriculteurs ; 3° les indigents ; 4° les compagnons et apprentis ; 5° les propriétaires et éleveurs de bestiaux.

(1) Des lois spéciales ont étendu la même disposition à Bordeaux et à Lyon.

(2) Pour l'étude de cette matière, on peut utiliser les textes législatifs et les ouvrages des auteurs financiers, plusieurs rapports, tout à fait remarquables, des chambres, notamment ceux de l'académicien Vitet (1844), de l'ancien ministre des finances, M. Mathieu-Bodet (1873), et du député Labadié (1880); nous avons dû nous reporter souvent aux exposés des motifs des projets de loi et aux discussions du Parlement.

Le montant du droit à payer pour cette patente était proportionnel au chiffre du loyer, et on avait établi une gradation analogue à celle de l'impôt mobilier. La contribution des patentes fut supprimée le 21 mars 1793 comme contenue déjà dans la contribution mobilière, mais rétablie et réglementée de nouveau par la loi du 4 thermidor an III (22 juillet 1795). On écarta le loyer comme assiette de l'impôt; on créa des patentes générales et des patentes spéciales, et l'on adopta toute une série de dispositions, dont plus d'une n'a jamais été exécutée; mais l'une d'entre elles est encore en vigueur, c'est celle qui prescrit qu'on doit prendre une patente, qu'on ait l'année entière devant soi, ou qu'il ne reste plus que quelques mois à courir pour la finir. Pour les autres impôts, au contraire, les contribuables ne sont portés sur les rôles qu'au commencement de l'année, l'individu omis à cette époque ou ne jouissant pas encore de ses droits, est exempt jusqu'à l'année suivante (1).

Pour la contribution des patentes, il existe donc des rôles supplémentaires; c'est, d'une part, la conséquence de son caractère d'impôt de quotité, et de l'autre, de la teneur de l'article 7 de la loi du 4 thermidor an III, qui a maintenu en vigueur une disposition d'après laquelle aucun individu assujetti à la patente ne peut ester en justice s'il ne présente sa patente. Cette loi a tenté d'établir un tarif qui tenait compte de l'importance de l'industrie exercée et du chiffre de la population locale. On a appelé plus tard droit fixe (2) les différents taux de ce tarif. Mais on a bientôt reconnu que ces droits fixes ne correspondaient pas à leur but, celui d'atteindre chaque industrie suivant ses facultés. On s'abstint d'interroger, comme on le fait en Prusse, les intéressés eux-mêmes, parce qu'on avait peu de confiance dans de semblables déclarations, et qu'en principe on avait peu de penchant pour des questions d'une nature trop inquisitoriale.

On s'attacha de préférence à des signes extérieurs qui pouvaient servir d'échelle de proportion et tout l'intérêt de l'histoire de la contribution des patentes se concentre dans les recherches auxquelles on s'est livré pour trouver un critérium extérieur.

On prit d'abord comme base le logement, mais il fut bientôt reconnu que cette base était insuffisante, car les petites industries ont souvent besoin de plus d'espace que les grandes. On essaya ensuite de déterminer une cote fixe pour chaque catégorie d'in-

(1) Il résulte de là que celui qui vend son fonds paye l'impôt des patentes pour les mois qui restent à courir; son successeur paye également, en sorte que pour cette période l'impôt est acquitté deux fois.

(2) Dernièrement on a admis pour ce droit fixe l'expression de *droit déterminé*. On a proposé également la désignation de *droit professionnel*, c'est-à-dire de droit propre à une catégorie d'industrie, mais l'expression n'a point passé dans l'usage.

dustrie, mais il parut peu équitable de soumettre à la même taxe tous les droguistes, tous les tailleurs ou tous les hôteliers d'une localité ; on rejeta donc ces droits fixes et l'on dut imaginer une autre combinaison, un nouveau système.

Nous pouvons laisser de côté quelques-unes de ces tentatives, les moins importantes, pour arriver à la loi du 6 fructidor an IV, qui présente déjà dans toute son étendue le système fiscal de cet impôt. Pour éviter des répétitions, nous nous abstiendrons d'en reproduire les dispositions en détail. Nous constaterons seulement qu'on y voit déjà figurer à côté du droit fixe un droit proportionnel au loyer. Le droit fixe fut ensuite divisé en sept classes par la loi du 1er brumaire an VII; de plus, un certain nombre d'industries y furent dénommées comme étant hors classe. Les industries laissées en dehors des classes s'accrurent avec le temps ; elles furent portées dans des tableaux dont le caractère distinctif était de n'avoir pas été dressés d'après la population des localités. Dans les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 17 juillet 1819, on voit ensuite apparaître à côté du droit fixe et du droit proportionnel un droit variable qui est une nouvelle preuve en faveur des efforts que l'on faisait pour proportionner de plus en plus l'impôt aux facultés des industries et aux véritables revenus (1).

Nous devons maintenant étudier un peu plus à fond la loi du 25 avril 1844, qui présente un intérêt spécial; car si la loi prussienne du 30 mai 1820, malgré des différences très importantes, s'appuie à plus d'un point de vue sur la loi française de l'an VII, certaines ordonnances complémentaires de la législation prussienne paraissent avoir été inspirées par les dispositions de la loi de 1844. Ainsi que nous l'avons déjà vu en étudiant la Classensteuer, on a voulu, en Prusse comme en France, éviter toutes les recherches inquisitoriales et se guider d'après des signes extérieurs.

Cette loi de 1844 compléta le système français sur la matière; toutes les améliorations et dispositions de détail qui l'ont suivie peuvent être considérées comme des conséquences ou des développements des mêmes principes, avec une tendance marquée au remplacement des droits fixes par des droits proportionnels et à l'allègement des classes inférieures, c'est-à-dire de la petite industrie.

Pour mieux pénétrer le mécanisme et les tendances de cette législation, nous allons reproduire des passages d'un rapport de l'illustre député et académicien Vitet (mort en 1873).

« Voyons d'abord, dit M. Vitet en commençant son rapport, quels

(1) Mentionnons en passant que la contribution des patentes était perçue alors par le receveur de l'enregistrement dans la forme des contributions indirectes.

sont les reproches fondamentaux qu'on adresse à la législation actuelle des patentes? Conteste-t-on la légitimité de l'impôt? Non. Tout le monde convient que le commerce et l'industrie doivent contribuer aux charges publiques. C'est là un principe hors de discussion : l'Assemblée Constituante l'a proclamé.

« La loi du 17 mars 1791 est une loi d'affranchissement et non de libération, elle abolit les maîtrises et les jurandes; mais elle créa le droit de patente en échange des nombreux et lourds tributs que supportait l'industrie sous l'empire du monopole.

« Se plaint-on de la trop grande élévation du produit total de cet impôt? Non; il est assez généralement reconnu que ce produit, qui dans la pensée de l'Assemblée constituante devait être, il y a cinquante ans, de 24 millions, et qui ne s'élève aujourd'hui qu'à 32 millions en principal, est loin d'être exorbitant, et correspond à peine à l'accroissement qu'ont reçu depuis cette époque toutes les forces productives de la France dans leur ensemble.

« Si l'impôt est légitime, si son produit total n'est pas trop élevé, quel est donc le vice essentiel qu'on veut corriger? Pourquoi demande-t-on une réforme? On veut changer l'assiette de la contribution et le mode de la répartition individuelle. C'est sur ce point que se dirigent toutes les critiques. En un mot, on veut transformer la contribution des patentes d'impôt de quotité en impôt de répartition, parce que cette dernière forme permet de mieux proportionner l'impôt à la situation de chaque individu.

« Voyons donc, continue M. Vitet, s'il est vrai que ce changement ait la vertu qu'on lui attribue et si tous les embarras, tous les inconvénients qui semblent inhérents à la contribution des patentes, doivent s'évanouir comme par enchantement, si le mode de répartition vient à être adopté.

« Mais d'abord, il est un fait que nous ne devons point passer sous silence, c'est que l'administration n'a pas, comme on le suppose peut-être, une prédilection exclusive pour l'impôt de quotité, et que loin de s'opposer à la transformation qu'on demande, elle souhaiterait vivement que la possibilité lui en fût démontrée. Qui ne sait en effet qu'avec les impôts de répartition le rôle de l'administration est aussi sûr que commode : point de lutte, point de responsabilité : ses agents n'interviennent que comme médiateurs et comme arbitres; les contribuables eux-mêmes invoquent leur concours, tandis que s'il s'agit d'un impôt de quotité, on ne voit plus en eux que les préposés du fisc. Ils sont face à face avec les réclamants, en butte à des passions souvent aveugles et dangereuses. »

M. Vitet fait voir ensuite que l'administration a essayé depuis long-

temps de changer la forme de l'impôt, et qu'à plusieurs reprises elle a organisé des enquêtes, dont le résultat l'a décidée à s'en tenir à l'ancienne forme. Puis, examinant le côté pratique de la question, il montre combien il serait difficile d'attribuer à chaque département un contingent qui lui conviendrait, car les uns voudraient que l'on prît la moyenne des quarante années précédentes, les autres préféreraient continuer à payer les sommes qui leur sont imposées aujourd'hui.

« Croit-on, dit le rapporteur, que cela fût bien juste? Il est un certain nombre de départements, dans lesquels à l'aide de tolérances d'abord provisoires, puis perpétuées par la faiblesse des autorités, l'impôt des patentes n'a jamais reçu qu'une application fort adoucie. Il est vrai que depuis plusieurs années, des rehaussements graduels ont été opérés; mais il n'en existe pas moins encore des différences très notables entre ces départements et ceux qui ont été plus régulièrement imposés. Est-ce donc cet état de choses qu'on voudrait consacrer à toujours?... Mais admettons que les contingents départementaux se trouvent fixés, peu importe de quelle façon; pour combien de temps le seront-ils? Ne faudra-t-il pas dès l'année suivante les modifier profondément? Les contingents, pour les autres contributions directes, restent fixés tant que le vote des Chambres ne les fait pas varier. L'addition des propriétés nouvellement bâties et le retranchement des constructions démolies dans l'année ne modifient ces contingents que dans une proportion tellement insensible que leur fixité n'en est pas, à vrai dire, altérée. En pourra-t-il être de même pour la contribution des patentes?... Le commerce et l'industrie, ne l'oublions pas, sont instables et mobiles. Tandis que la propriété foncière se maintient et se perpétue, les établissements industriels naissent, périssent et renaissent sous l'influence des causes les plus légères ou les plus imprévues. Un caprice de la mode, une variation de l'atmosphère, la prospérité ou la détresse d'une nation étrangère suffiront donc pour faire croître ou s'abaisser chaque année les contingents départementaux. » De l'aveu même, et bien involontaire, des partisans de la répartition, on ne saurait contester la mobilité de la matière imposable et l'accroissement des difficultés, de degré en degré.

Nous passons la partie du rapport relative à la répartition par le conseil général et le conseil d'arrondissement, pour laisser le rapporteur exposer la marche de cette opération délicate à l'intérieur des communes : « Les répartiteurs n'opéreront pas sur un cadastre, comme pour la propriété foncière. Il n'y a pas de cadastre en matière de commerce et d'industrie. Ils ne suivront pas les indi-

cations d'un tarif, puisque c'est pour éviter les inconvénients des tarifs qu'on adopte la répartition; ils taxeront donc chaque patentable à leur gré et comme arbitres souverains, sans autre règle que leur conscience et en appréciant, selon leurs lumières, les facultés de chacun..... Mais ces répartiteurs seront eux-mêmes patentables, car on veut qu'ils aient des connaissances spéciales pour apprécier l'importance relative de chaque industrie. Ce sera donc souvent sur leurs concurrents, sur leurs rivaux qu'ils feront à leur choix peser telle ou telle charge. Comment espérer que leurs décisions seront toujours impartiales; comment ne pas craindre quelquefois des erreurs volontaires. Mais quand même tous les répartiteurs seraient des modèles d'honnêteté et d'impartialité, on ne pourrait éviter que de commune à commune, d'arrondissement à arrondissement il ne se produisît la plus grande diversité dans l'évaluation. Enfin si un contribuable croit avoir à réclamer, comment parviendra-t-il à obtenir qu'il lui soit fait droit? Il faudrait avant tout qu'il existât des règles déterminées, et les autorités n'auraient qu'à rechercher si elles ont été observées ou non. »

Or la conséquence du système de la répartition, dit Vitet, c'est précisément que les répartiteurs ne soient liés par aucune règle, qu'ils puissent d'après l'appréciation des faits taxer chacun suivant l'état plus ou moins prospère de sa fortune. Dès lors, si vous vous voyez mal taxé, quel principe pouvez-vous invoquer? Quelle enquête, quelle expertise, quelle comparaison pouvez-vous demander? On vous dira que les répartiteurs vous ont jugé *ex æquo et bono;* il n'y a rien à répondre. M. Vitet conclut de ces considérations que tous ces projets de mesurer exactement l'impôt aux facultés de chacun, de rendre les taxes aussi élastiques que les faits, sont des projets généreux, mais chimériques. Il n'y a qu'un moyen de les rendre efficaces et sérieux, ce serait de donner aux répartiteurs le droit de faire des investigations sur les livres et sur les registres de chaque patentable, afin de constater l'état réel de leurs affaires. Le seul défaut de ce remède, c'est qu'il serait pire que le mal, c'est qu'il constituerait un système d'inquisition, une sorte d'exercice à domicile que personne n'oserait jamais proposer.

M. Vitet rapporte ensuite qu'en 1814 on avait fait un essai analogue avec l'impôt sur les vins, et que la méthode suivie fut signalée par tant d'actes arbitraires que les marchands de vins réclamèrent le rétablissement de l'exercice (décrit un peu plus loin), qu'ils détestaient fort. Toutes les mesures inquisitoriales sont également haïes; mais ce qui l'est le plus, c'est l'évaluation des facultés présumées.

On préfère généralement à tout ce système les classifications fixes, même lorsqu'elles ne s'appliquent pas bien à chaque cas particulier; chacun sait au moins à quoi s'en tenir; chacun comprend pourquoi il est taxé de telle façon et non pas de telle autre.

M. Vitet termine ces considérations par le principe suivant, qui est véritablement classique. « Ce système est seul compatible avec l'esprit de nos institutions. *L'arbitraire de la loi, lors même qu'il blesse la raison, n'attente pas à la liberté: il n'y a d'intolérable, sous un gouvernement libre, que l'arbitraire des hommes* » (1).

Nous allons maintenant examiner les éléments constitutifs de la contribution des patentes.

Droit fixe et *taxe variable.* Nous l'avons déjà vu, d'après la loi du 6 fructidor an IV, la contribution des patentes se composait déjà de deux droits, l'un fixe, l'autre porportionnel.

Le droit fixe était identique pour tous les industriels de la même catégorie et de la même localité, et s'élevait avec le chiffre de la population. Ce droit s'augmentait pour chaque patentable d'une taxe de 10 p. 100 de son loyer; on crut ainsi tenir compte de l'importance de chaque établissement en particulier. Si nous supposons que le droit fixe s'élevât à 25 francs, A, qui était imposé sur un loyer de 600 francs, devait 85 francs d'impôt; et B, dont le loyer s'élevait à 3000 francs, payait 325 francs d'impôts. L'idée se développa; après avoir établi hors classe certaines industries, la loi du 1er brumaire an VII partagea les autres en sept classes, divisées à leur tour en sept degrés, d'après le chiffre de la population de la localité, ce qui donne, indépendamment des industries restées hors classe, 7×7 ou 49 droits différents.

Les industries hors classe sont celles dont l'importance et la prospérité ne dépendent pas de la population locale. Leur nombre s'accrut beaucoup pendant les années 1817 et 1818, et comme on n'avait plus ici comme base de proportion le chiffre de la population, on inventa ce qu'on appela plus tard la « Taxe variable », qui permettait de prendre le critérium d'évaluation dans la situation individuelle des établissements. De prime abord on ne trouva pas là une règle également applicable à toutes les industries, mais on avait déposé le germe d'une création à laquelle la pratique devait apporter son développement.

Ainsi, pour les articles de tissage, on avait une base dans le nombre et la grandeur des métiers, et pour les filatures dans le nombre des

(1) Nous reviendrons encore sur le rapport de M. Vitet, mais nous remarquerons, dès à présent, que selon nous il n'a pas assez insisté sur la distinction entre le droit fixe et la taxe variable.

broches ; tandis que pour les forges, les verreries, il fallait se contenter d'une échelle de six degrés, variant entre 25 et 300 francs, d'après laquelle les autorités locales durent évaluer chaque industrie. On forma encore une catégorie spéciale et hors classe, divisée en trois degrés, pour les négociants, les armateurs et les grandes maisons de commission.

Ces exceptions et cette diversité dans le traitement des contribuables avaient amené une extrême confusion dans la classification, aussi le rapporteur proposa-t-il de ranger les industries dans trois tableaux. Le tableau A comprenait les professions dont le principal élément de prospérité est l'affluence des acheteurs, et dont, par conséquent, l'importance peut se mesurer assez exactement par le chiffre de la population des communes où elles s'exercent. C'est le commerce et la petite industrie, c'est-à-dire la très grande majorité des patentables (1), répartis en sept subdivisions. Le tableau B renfermait les professions sur lesquelles le chiffre de la population a encore de l'influence, mais ne possède pas une importance prépondérante. Enfin le tableau C contenait les grandes industries qui peuvent être taxées d'après des bases spéciales, et sans considérer la population. C'était déjà une amélioration de la classification, qui a été changée fréquemment depuis cette époque. Aussi y a-t-il quelque intérêt, au point de vue tant politique qu'économique, à suivre ce système dans son développement et son perfectionnement. Nous omettons les détails, tels que l'adjonction d'une huitième classe au tableau A et autres modifications, pour nous attacher au principal.

Sur ce point important : d'après quelles bases les nombreuses professions du tableau A ont été réparties entre 7 et même 8 classes, on ne trouve aucune règle pratique ; la répartition eut lieu à l'aide d'experts et conformément à l'appréciation de l'administration et du législateur. Dans la plupart des cas, cette répartition semble suffisamment exacte, car pour nombre d'entreprises il est facile d'apprécier si elles emploient peu ou beaucoup de capital, si elles traitent de grandes ou de petites affaires.

M. Vitet fait ressortir, en faveur des nouveaux tableaux, que grâce à eux on a pu supprimer les commissions locales chargées de la taxation des grandes industries, qui étaient trop disposées à l'indulgence. Dès 1835, on avait songé à les dissoudre en établissant également des droits fixes pour les fabriques ; mais on se heurta à des difficultés inhérentes aux différences qui existaient entre les

(1) Le tableau A comprenait, en 1844, 1,285,612 patentables sur un total de 1,337,546.

industries. La loi de 1844 avait précisément pour but d'indiquer, pour tous les établissements industriels, les signes extérieurs faciles à constater, et d'en faire la base de l'impôt; lorsque les industries n'en présentaient pas, on graduait le droit fixe d'après le nombre des ouvriers. M. Vitet dut défendre longuement ce système; à présent qu'il est bien plus développé, personne n'a plus l'idée de le critiquer. C'est tout au plus si l'on peut désirer quelques améliorations de détails.

En quoi ces signes extérieurs consistent, c'est ce que nous avons déjà indiqué sommairement. Nous y reviendrons, lorsque nous devrons parler des tableaux les plus récents. Mentionnons seulement que la loi de 1844 a établi sur divers points des maxima d'impôts, qui ont été supprimés plus tard.

Cette loi a prévu aussi le nécessaire pour l'avenir. On pouvait en effet s'attendre à ce qu'en établissant les tableaux on oubliât quelques professions, et que de nouvelles industries surgiraient; aussi a-t-il été disposé pour ce cas, que les branches d'industrie oubliées ou nouvelles seraient classées par analogies. Relativement aux autorités chargées de cet arrangement, la loi de 1844, tout en supprimant d'autres dispositions spéciales, décida que l'assimilation serait proposée au préfet par le directeur des contributions directes, et effectuée par arrêté spécial après avoir entendu les observations du maire; tous les cinq ans, une loi aurait à classer définitivement les industries assimilées et à réaliser toutes les autres améliorations dont on aurait reconnu la nécessité dans l'intervalle.

En outre, cette loi avait prévu les fluctuations de la population dans chaque commune : si, d'après le relevé quinquennal, il était constaté une augmentation dans le chiffre de la population, on n'appliquerait pas immédiatement le droit supérieur, mais à titre de transition, pendant les cinq années suivantes, on prendrait la moitié de la différence; ainsi, celui qui payait au degré inférieur 20 francs et aurait payé au degré suivant la somme de 25 francs, n'était imposé qu'à 22 fr. 50 pour les cinq années suivantes.

La même loi dispose expressément que l'industrie, exercée dans une maison située hors de la ville, devait payer la patente applicable à la campagne, lors même que cette maison ferait partie de la circonscription municipale de la ville.

Ajoutons qu'on renouvela à cette époque la proposition précédemment faite d'obliger le commerçant, qui tient dans sa boutique plusieurs espèces de marchandises, à payer autant de patentes différentes. Cependant cette proposition ne fut pas admise; on se contenta d'imposer l'ensemble d'après le taux le plus élevé qu'aurait à supporter la marchandise la plus taxée.

M. Vitet s'exprime à ce sujet dans les termes suivants : « On prétend que cette disposition constitue un privilège exorbitant au profit de quelques négociants de la capitale et de nos grandes villes, qui entassent, dans des magasins immenses, dans de véritables bazars, les marchandises les plus diverses et exercent ainsi, au moyen d'une seule patente, jusqu'à dix ou douze industries. Il est possible qu'il fût plus régulier ou du moins plus conforme aux principes d'égalité et de justice distributive de ne pas faire du droit fixe de patente ou taxe purement personnelle une sorte de droit de licence, ainsi que l'a voulu la loi de l'an VII : il est possible qu'il fût strictement juste de faire payer autant de droits fixes qu'il y a d'industries exercées, mais on oublie que si cette règle rigoureuse venait à être appliquée, elle n'atteindrait pas seulement les gros marchands qui causent tant d'ombrage au commerce de détail de la capitale, et que plus des deux tiers des patentables de nos campagnes et même de beaucoup de nos villes en seraient pour ainsi dire frappés de mort. S'il fallait leur demander un droit fixe pour l'épicerie, un pour la mercerie, un pour la quincaillerie, un pour chaque branche de leur petit négoce, combien d'entre eux résisteraient à cette aggravation d'impôt? Tout ce qu'on peut faire, c'est d'exiger, ainsi que le veut la loi, que ces patentables soient taxés pour celle de leurs industries qui donne lieu au plus fort droit. »

M. Vitet aurait pu ajouter que les marchandises qui attendent dans plus d'une boutique de village la visite de l'acheteur sont de la nature la plus diverse et qu'on y trouve à la fois des tissus de soie et de coton, de la cire à cacheter et du papier. Si le législateur veut s'immiscer dans tous ces détails, il sera bientôt, par suite du caractère inflexible des lois, entraîné jusqu'à l'absurde, jusqu'à l'arbitraire absolu. Dans ces derniers temps on s'est plaint plus que jamais des grands magasins.

Droit proportionnel (1). — Nous avons déjà vu que le droit proportionnel se base exclusivement sur le loyer, et a pour but de tenir compte des facultés de chaque industriel.

Les lois qui ont précédé celle de 1844 avaient uniformément fixé cet élément de l'impôt au dixième du loyer et n'en avaient affranchi entièrement que les classes inférieures, tandis que la loi de 1844 admet des taux divers allant en s'abaissant de plus en plus au-dessous du dixième. Cette modification a été longuement justifiée par M. Vitet, et comme son rapport est devenu classique, nous lui emprunterons ici ses arguments les plus importants :

(1) Dans son ouvrage : *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, M. Schäffle traduit le mot proportionnel par variable (veränderlich), il aura oublié que les droits variables sont tout à fait distincts du droit proportionnel.

Le droit du dixième du loyer parut dans beaucoup de cas trop élevé aux autorités locales chargées d'asseoir l'impôt. Pour ne pas violer le texte même de la loi, elles prirent l'habitude d'inscrire sur les matrices de l'impôt une valeur fictive de loyer : par exemple la moitié, et quelquefois même un quart, et c'est sur cette somme fictive qu'on calculait le dixième. Mais l'inconvénient de ce procédé fut que les atténuations de valeur n'avaient pas partout lieu dans les mêmes proportions, de telle sorte que les plus grandes irrégularités se produisaient dans les différents départements. Cette situation ne pouvait durer, et comme on ne pouvait songer à rétablir les valeurs matricielles, trop atténuées, à leur taux normal, on procéda comme pour l'impôt foncier, par voie de dégrèvement.

En conséquence, le gouvernement proposa, dans l'exposé des motifs de la loi, d'abandonner le taux du dixième, et de le réduire au quinzième pour certaines classes de patentables, au vingtième et même au trentième pour quelques autres ; mais, en retour, d'exiger rigoureusement l'appréciation exacte des situations.

M. Vitet trouva le droit normal du quinzième encore trop élevé pour rétablir l'égalité entre les contribuables, et proposa le vingtième ; en outre, en ce qui concerne les fabriques et ateliers qui emploient des machines fixes, il demanda l'abaissement du droit au vingt-cinquième, dans la plupart des cas l'exemption de tout droit proportionnel pour les petites industries des 7e et 8e classes, mais seulement dans les petites localités ou à la campagne, et au contraire de le fixer au trentième dans les grandes villes. M. Vitet démontre notamment que pour les petites industries établies dans les villages, une distinction dans la valeur locative est à peine justifiée par un emplacement plus ou moins favorable, mais qu'il en est autrement dans les villes, où une bonne situation peut permettre à de petits marchands des dernières classes de réaliser des bénéfices proportionnellement importants, il serait donc juste que le marchand le mieux situé payât 20 à 30 francs par an de plus que celui qui a un moins bon emplacement.

Quant aux maîtres d'hôtels garnis, aux maisons de santé, aux magasiniers, aux entrepreneurs de messageries, etc., ils ne doivent, d'après les propositions de M. Vitet, supporter qu'un droit du quarantième, parce que ces industries ont besoin de locaux d'une dimension exceptionnelle. Enfin pour certaines professions, qui s'exercent soit dans les établissements publics soit dans des édifices dont les locaux ne sont pas en rapport avec les profits, il demande que le droit proportionnel grève seulement l'habitation personnelle.

Cette exception a été étendue par des lois ultérieures aux in-

dustries qui n'ont pas de local proprement dit et pour lesquelles on ne peut prendre comme mesure de l'importance de la profession que l'habitation de l'industriel. Mais en général on doit considérer à la fois l'habitation et le local industriel, car ces deux critériums servent à apprécier l'importance de l'établissement. Il est à remarquer, ajoute M. Vitet, « que pour certaines professions les locaux d'exploitation sont à peu près les mêmes, quelle que soit l'étendue des opérations commerciales. Ainsi tout négociant a des bureaux, et dans des bureaux à peu près semblables, l'un fera pour 1 million d'affaires, l'autre pour 100,000 francs; s'ils habitent la même ville, ils paient l'un et l'autre le même droit fixe; ils paient également le même droit proportionnel, si vous n'établissez le droit que sur les locaux servant à l'exercice de leur profession. Il n'y a donc qu'un moyen de demander, comme le veut la justice, un tribut plus élevé à celui des deux qui fait les plus grandes affaires, c'est d'établir le droit proportionnel sur la valeur des logements personnels de l'un et de l'autre. »

Enfin il faut remarquer que la loi du 25 avril 1844 (Art. 9) dispose que la valeur locative ne doit pas être établie d'après une estimation bienveillante, mais d'après les baux authentiques, et à leur défaut d'après la comparaison avec des locaux semblables; évaluations auxquelles sert de base un tableau D annexé à la loi, où sont indiqués spécialement les taux probables de toutes les catégories d'industries.

Législation actuelle. — Dans notre court historique de la législation des patentes, nous avons laissé de côté, à raison de leur faible intérêt, les lois des 18 mai 1850, 4 juin 1858, 18 juillet 1866, 2 août 1868, 8 mai 1869, 27 juillet 1870, 29 mars 1872 et 30 juillet 1879; nous n'en parlerons qu'aux endroits où il nous paraîtra utile de faire ressortir les modifications qui en dérivent.

La loi aujourd'hui en vigueur est datée du 15 juillet 1880. En l'exposant, nous toucherons successivement à chacun des points suivants : 1° droits fixes, portés dans les tableaux A, B, et C; 2° droits proportionnels, contenus dans le tableau D; 3° industries exemptes; 4° assiette et réclamations (1).

1° *Droits fixes.* — Tout individu, Français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, est assujetti à la contribution des patentes. La contribution se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel; le premier est établi une fois pour toutes, à l'égard de toutes les professions, et les différents taux de ce droit sont énumérés dans les trois tableaux A, B et C.

(1) Les données statistiques sont renvoyées à la fin de cette section.

Tableau A, contenant le tarif général des professions imposées eu égard à la population.

CLASSES.	DROIT FIXE								
	A PARIS.	DANS LES COMMUNES.							
		Au-dessus de 100,000 âmes.	De 50,001 à 100,000 âmes.	De 30,001 à 50,000 âmes.	De 20,001 à 30,000 âmes.	De 10,001 à 20,000 âmes.	De 5,001 à 10,000 âmes.	De 2,001 à 5,000 âmes.	De 2,000 âmes et au-dessous.
1re........	400 fr.	300 fr.	240 fr.	180 fr.	120 fr.	80 fr.	60 fr.	45 fr.	35 fr.
2e...........	200	150	120	90	60	45	40	30	25
3e...........	140	100	80	60	40	30	25	22	18
4e...........	75	75	60	45	30	25	20	15	12
5e...........	50	50	40	30	20	15	12	9	7
6e...........	40	40	32	24	16	10	8	6	4
7e...........	20	20	16	12	8	*8 (1)	5	*4	*3
8e...........	12	12	10	8	6	*5	4	*3	*2

On voit par ce tableau ce que le patentable doit payer suivant la classe et la commune où il se trouve ; la tendance de la législation est de multiplier sans cesse le nombre de ces classes en même temps que celui des degrés de population, afin de se rapprocher de plus en plus de la réalité. Un rapide examen des classes, pour lesquelles il a été dressé des tableaux de patentables, nous fournira l'occasion de caractériser cette classification par quelques exemples.

Ire *Classe.* — Le droit fixe se trouve dans le tableau-tarif ; le droit proportionnel comporte, sauf quelques exceptions (2), 1/20 (5 p. 100) du loyer. Ce sont surtout les marchands en gros qui appartiennent à cette classe ; les fabricants, sauf les fabricants de dentelle, y figurent rarement, mais tous les grands marchands de matière première et de nombreuses maisons d'articles fabriqués.

IIe *Classe.* — Elle comporte également un droit de 1/20. On y rencontre les mêmes professions, mais comme marchands en demi-

(1) Le signe * veut dire exemption de droit proportionnel dans les villes de 20,000 âmes et au-dessous.

(2) Voyez le tableau D.

gros. Cette seconde classe a été intercalée en 1844 comme terme moyen entre les marchands en gros et les marchands en détail, afin de faciliter le mécanisme de l'évaluation.

III[e] *Classe.* — Elle est soumise également au droit proportionnel de 1/20. Dans cette classe qui comprend encore un certain nombre d'affaires de gros, et de fabriques disposant d'un petit capital, on trouve un plus grand nombre de petites industries que dans les deux précédentes ; il y a ici tant de variété qu'on ne peut y trouver aucune règle, comme on peut s'en assurer en jetant un coup d'œil sur le spécimen que nous empruntons à la lettre P de ce tableau alphabétique. On y trouve, à la suite :

Plumes métalliques (marchand de) en gros.

Poissons salés, marinés, secs ou fumés (marchand de) en demi-gros.

Produits chimiques ou pharmaceutiques (marchand de) en détail.

IV[e] *Classe.* — Les industries de cette classe ne paient que 1/30 du loyer comme droit proportionnel. On trouve encore sur cette liste un certain nombre de marchands en gros (par exemple, marchands en gros de vieux fers) et des marchands de demi-gros ; mais les petites industries proprement dites, exercées sur une plus grande échelle, forment la majorité. En les examinant de près on en retire l'impression que cette très longue liste contient beaucoup d'industries assimilées (1).

V[e] *Classe.* — Soumise au droit proportionnel de 1/30, sauf les exceptions, comme dans les autres classes. Ici figurent en même temps un grand nombre de petites industries mêlées à des entreprises commerciales. A côté d'elles, on trouve encore certaines industries peu nombreuses, telles que : bureau de distribution d'imprimés, de cartes de visite, etc. ; bureaux d'indication pour la vente ou la location des propriétés.

VI[e] *Classe.* — Frappée d'un droit de 1/30. Elle se compose entièrement de petits commerçants et de revendeurs (2).

(1) Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer pour les industries assimilées, une industrie nouvelle, même lorsqu'elle ne figure pas sur la liste, n'est nullement exempte de l'impôt ; les autorités compétentes la classent provisoirement par analogie, et plus tard elle est rangée définitivement dans une classe déterminée.

Il s'est présenté aussi qu'une industrie était unique en son genre ; ce cas isolé était classé d'après l'appréciation de l'importance de cette industrie, et s'il ne se présentait pas un second cas, la classification restait telle qu'elle avait été admise. De semblables cas, qui se présentent plus souvent qu'on ne le croit habituellement, aggravent les difficultés pour établir les tableaux d'après des règles générales. Ainsi les distinctions suivantes de la classe IV s'expliquent difficilement :

Fromages de pâte gras (marchand ou fabricant de) vendant en demi-gros.

Fromages secs (marchand de) en demi-gros.

On aurait pu admettre que la désignation : marchand de fromages, était suffisante.

(2) Le cordonnier qui travaille sur commande (exempt en Prusse) figure sur cette

VII° et VIII° *Classe*. — Ces deux classes ont un caractère commun : les industries très nombreuses qui y figurent appartiennent à la petite industrie; le droit proportionnel qu'elles supportent ne s'élève qu'à 1/50 et n'est exigé que dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus. On trouve également ici les industries ambulantes ou exercées en étalage ou sous échoppes, et exemptes de tout droit proportionnel.

Nous devons nous abstenir ici d'énumérer séparément les industries de chaque classe, car l'intérêt de cette nomenclature est fort limité, il est d'ailleurs facile de se procurer les tableaux qui la contiennent (1).

Quant au tableau B, nous allons le reproduire en entier, à cause de la nature des industries qu'il contient, et de la diversité des procédés par lesquels on a essayé de déterminer la production de chaque industrie; il présente un plus grand intérêt que n'en pourrait offrir une simple énumération des industries souvent petites ou infimes, appartenant aux classes du tableau A.

Le droit fixe se compose de deux éléments : la taxe déterminée et la taxe variable. La première est contenue dans la colonne de gauche, la seconde dans la colonne de droite du tableau ci-après.

liste; il en est de même du cordonnier qui tient une boutique de cordonnerie commune sans assortiment (celui-ci est assujetti aussi à la patente en Prusse). Le cordonnier qui tient une boutique d'assortiment est classé dans la quatrième classe, et celui qui travaille chez lui, pour un patron, dans la classe VIII. Le compagnon, qui travaille dans l'atelior d'un patron, en France non plus ne paie aucun impôt. Le système de classification permet, comme on le voit par cet exemple, de tenir grand compte des situations particulières.

(1) Le *Journal officiel* du 22 juillet 1880 et le numéro correspondant du *Bulletin des lois* donnent ces listes.

Tableau B. — *Professions imposées eu égard à la population* (1), *et d'après un tarif exceptionnel.* (*Droit proportionnel au* 10e, *sauf les exceptions.*)

PROFESSIONS.	DROIT FIXE. TAXE DÉTERMINÉE. fr.	c.	DROIT FIXE. TAXE par personne employée en sus du nombre de cinq. fr.	c.
Agent de change.				
A Paris	2,000	»	50	»
Dans les villes autres que Paris, où il existe un parquet (2) pour la négociation des effets publics	500	»	25	»
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	250	»	12	»
— de 50,001 à 100,000 âmes	200	»	10	»
— de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel	150	»	8	»
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes et dans celles d'une population de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel	100	»	5	»
Dans toutes les autres communes	75	»	5	»
Assurances maritimes (*Entrepreneurs d'*).				
A Paris	300	»	15	»
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessous	250	»	12	»
— de 50,001 à 100,000 âmes	200	»	10	»
— de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles qui ont un entrepôt réel	150	»	8	»
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel	100	»	5	»
Dans toutes les autres communes	50	»	5	»
Banquier.				
A Paris	2,000	»	50	»
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	1,000	»	40	»
— de 50,001 à 100,001 âmes	500	»	25	»
— de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel	400	»	20	»
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles d'une population de 15,000 et au-dessous qui ont un entrepôt réel	300	»	15	«
Dans toutes les autres communes	200	»	10	»
Le droit fixe sera rehaussé de moitié pour les banquiers dont les opérations comprennent l'émission des titres d'États étrangers, de sociétés, compagnies et villes étrangères, et pour ceux qui se chargent du payement des intérêts et dividendes desdits titres, pour le compte de ces mêmes États, sociétés, compagnies et villes.				
Cabriolets, fiacres et autres voitures semblables, sous remise ou sur place (*Entreprise de*). — (*Par voiture en circulation.*)				
A Paris	4	»	»	»
Dans les villes de 100,001 âmes et au dessus	3	»	»	»

(1) Les degrés de population ne sont pas partout les mêmes, c'est un point à noter.
(2) V. ci-dessus, chapitre V, page 109.

PROFESSIONS.	DROIT FIXE. TAXE déterminée.	TAXE par personne employée en sus du nombre de cinq.
	fr. c.	fr. c.
Dans les villes de 50,001 à 100,000 âmes...............	2 »	» »
— de 50,000 âmes et au-dessous...........	1 50	» »
Caisse ou comptoir d'avances ou de prêts, de recettes ou de payements (Tenant).		
A Paris..	500 »	25 »
Dans les villes de 50,001 à 100,000 âmes...............	300 »	15 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel....	200 »	10 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes et dans celles d'une population de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel............................	150 »	8 »
Dans toutes les autres communes....................	100 »	5 »
Caisse ou comptoir pour opérations sur des valeurs (Tenant) (1).		
A Paris..	500 »	25 »
Dans les villes autres que Paris où il existe un parquet pour la négociation des effets publics...............	200 »	10 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus..........	100 »	5 »
— de 50,001 à 100,000 âmes...............	75 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	50 »	5 »
Commissionnaire de transports par terre ou par eau.		
A Paris..	300 »	15 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus..........	250 »	12 »
— de 50,001 à 100,000 âmes...............	200 »	10 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	150 »	8 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 8,001 à 15,000 âmes, qui ont un entrepôt réel........	100 »	5 »
Dans les villes de 8,001 à 15,000 âmes, et dans celles de 8,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel...	50 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	30 »	5 »
Commissionnaire en marchandises.		
A Paris..	400 »	20 »
Dans les villes de 50,001 âmes et au-dessus..........	300 »	15 »
Dans les villes de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel....	200 »	10 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel.	150 »	8 »
Dans toutes les autres communes....................	75 »	5 »
Si les opérations que font les commissionnaires en marchandises ou auxquelles ils prêtent leur entremise ont pour objet habituel la vente aux marchands détaillants et aux consommateurs, les droits de patente seront ceux de la 4e classe du tableau A.		
Courtier de marchandises, facteur de denrées et marchandises, représentant de commerce et tout individu pré-		

(1) Il s'agit ici des coulissiers.

PROFESSIONS.	DROIT FIXE. TAXE DÉTERMINÉE.	DROIT FIXE. TAXE par personne employée en sus du nombre de cinq.
	fr. c.	fr. c.
tant son entremise pour l'achat ou la vente des marchandises, ou achetant ou vendant des marchandises pour le compte de tiers, et dont la profession n'est pas spécialement dénommée aux tarifs des patentes.		
A Paris..	200 »	10 »
Dans les villes de 50,001 âmes et au-dessus............	150 »	8 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	100 »	5 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel.	75 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	50 »	5 »
Si les opérations que font les patentables ci-dessus énumérés, ou auxquelles ils prêtent leur entremise, ont pour objet habituel la vente aux marchands détaillants et aux consommateurs, les droits de patente seront ceux de la 4e classe du tableau A.		
Commissionnaire entrepositaire.		
A Paris..	300 »	15 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus...........	250 »	12 »
— de 50,001 à 100,001 âmes..............	200 »	10 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	150 »	8 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel.	100 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	50 »	5 »
Courtier d'assurances.		
A Paris..	300 »	15 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus...........	250 »	12 »
— de 50,001 à 100,000 âmes..............	200 »	10 »
— de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	150 »	8 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	100 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	50 »	5 »
Courtier de navires.		
A Paris..	300 »	15 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus...........	250 »	12 »
— de 50,001 à 100,000 âmes..............	200 »	10 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel....	150 »	8 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,000 âmes et au-dessus qui ont un entrepôt réel.	100 »	5 »
Dans toutes les autres communes....................	50 »	5 »
Diamants ou pierres fines (Marchand de).		
A Paris..	500 »	25 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus..........	400 »	20 »
— de 50,001 à 100,000 âmes..............	300 »	15
— de 30,001 à 50,000 âmes..............	200 »	10
— de 15,001 à 30,000 âmes..............	150 »	8 »

PROFESSIONS.	DROIT FIXE. TAXE DÉTERMINÉE.	DROIT FIXE. TAXE par personne employée en sus du nombre de cinq.
	fr. c.	fr. c.
Dans toutes les autres communes	100 »	5 »
Eau (Entrepreneur de distribution d').		
Par 1,000 âmes de la population normale totale des différentes communes desservies par l'entreprise	3 »	» »
Facteur aux halles de Paris.		
On ne comptera comme employés que les commis aux écritures et les commis crieurs	100 »	8 »
Facteur aux marchés aux bestiaux destinés à l'approvisionnement de Paris	150 »	8 »
Inhumation et pompes funèbres (Entreprises des).		
Par 1,000 âmes de la population normale totale des différentes communes desservies par l'entreprise	3 »	» »
Magasin de plusieurs espèces de marchandises (Tenant un). — Lorsqu'il occupe habituellement plus de dix personnes employées aux écritures, aux caisses, à la surveillance, aux achats et aux ventes intérieures ou extérieures.		
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	100 »	25 »
— de 50,001 à 100,000 âmes	80 »	20 »
— de 50,000 âmes et au-dessous	30 »	15 »
Négociant. — Celui qui, dans le même établissement, vend en gros plusieurs espèces de marchandises.		
A Paris	500 »	25 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	400 »	20 »
— de 50,001 à 100,000 âmes	300 »	15 »
— de 30,001 à 50,000 âmes et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes qui ont un entrepôt réel	200 »	10 »
Dans les villes de 15,001 à 30.000 âmes et dans les villes de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel.	150 »	8 »
Omnibus (Entreprise d'). — Par place des voitures en circulation.		
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	1 »	» »
— de 50,001 à 100,000 âmes	» 75	» »
— de 50,000 âmes et au-dessous	» 50	» »
Le droit sera réduit de moitié pour les places dont le prix est au-dessous de 20 centimes.		
Paquebots étrangers (Tenant une agence de). — Celui qui se charge d'assurer du fret aux paquebots des compagnies étrangères.		
A Paris	300 »	15 »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	250 »	12 »
— de 50,001 à 100,000 âmes	200 »	10 »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel	150 »	8 »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel	100 »	5 »

PROFESSIONS.	DROIT FIXE. Taxe déterminée.	DROIT FIXE. Taxe par personne employée en sus du nombre de cinq.
	fr. c.	fr. c.
Dans toutes les autres communes	50 »	5 »
Roulage (Entrepreneur de).		
A Paris	150 »	» »
Dans les villes de 100,001 âmes et au-dessus	125 »	» »
— de 50.001 à 100,000 âmes	100	» »
— de 30,001 à 50,000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel	75 »	» »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 8,001 à 15,000 âmes, qui ont un entrepôt réel	50 »	» »
Dans les villes de 8,001 à 15,000 âmes et dans celles de 8,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel	40 »	» »
Dans toutes les autres communes	25 »	» »
Dans les villes de 50,001 âmes et au-dessus	100 »	» »
— de 30,001 à 50.000 âmes, et dans celles de 15,001 à 30,000 âmes, qui ont un entrepôt réel	75 »	» »
Dans les villes de 15,001 à 30,000 âmes, et dans celles de 15,000 âmes et au-dessous, qui ont un entrepôt réel	50 »	» »
Dans toutes les autres communes	25 »	» »

La mention des fermiers de péages sur les ponts, qui figurait encore dans le tableau de 1844, est omise ici, car depuis cette époque une loi a supprimé les droits de passage sur les ponts ; nous avons également omis les entrepreneurs de signaux télégraphiques, à l'entrée des ports.

Il faut remarquer en outre que les maxima, admis par la loi de 1844, ne sont plus appliqués aujourd'hui pour les tableaux B et C.

Dans tous ces tableaux, on a eu en vue, non seulement de donner plus d'élasticité et de souplesse à la loi, mais encore d'augmenter les charges des grandes industries et d'alléger celles des petites.

Le tableau C est trop grand pour le reproduire in-extenso ; nous devons nous contenter d'en présenter le caractère général et d'en donner quelques exemples. Il ressort particulièrement de ce tableau qu'en le dressant, et en déterminant le taux du droit fixe, on a tenu compte plus encore que pour les deux autres des différences qui se manifestent dans l'importance de la profession, appréciée d'après des signes extérieurs. Le tableau se divise en cinq parties qui présentent par ordre alphabétique les diverses professions soumises

à un droit proportionnel variant suivant la section dont elles font partie. Avant d'entrer dans les détails de chacune de ces parties, nous remarquerons, en ce qui concerne l'ensemble du tableau C, qu'on n'y tient pas compte du chiffre de la population.

Ire *Partie.* — Le droit proportionnel est du vingtième, sauf les exceptions. Le droit fixe se compose uniquement d'éléments variables, en sorte qu'il ne peut être question d'une taxe déterminée.

Exemples : — Les armateurs paient 10 centimes par chaque tonneau des navires à voiles, et 40 centimes par chaque tonneau des navires à vapeur; pour le cabotage ils n'acquittent que la moitié de ce droit. Pour les bateaux à voyageurs il est perçu 20 à 25 centimes par place. Autres exemples : fournitures militaires. Les fournisseurs d'objets d'habillement doivent 1/4 p. 100 de la somme, les fournisseurs de chauffage 1 centime par homme; les fournisseurs de pain 7 centimes par hommes de l'effectif moyen entretenu dans l'arrondissement. Les institutions de crédit paient 30 centimes par 1,000 du capital nominal (dans le cas où il se monte plus haut que le taux déterminé au tableau B). Les marchands forains acquittent 20 francs par voiture, et 15 francs par bête de somme, 8 francs par balle (le droit est réduit de moitié pour les marchands forains qui ne vendent que des balais, de la vannerie, de la poterie et autres choses semblables.

IIe *Partie.* — Le droit proportionnel se compose ici de plusieurs éléments : 1° du vingtième du loyer de l'habitation et dans tous les cas de celui des locaux spéciaux de vente; 2° du quarantième du loyer de l'établissement industriel (1). On ne trouve dans cette section que des droits fixes très faibles à côté d'éléments variables plus ou moins importants, comme si on n'avait voulu maintenir les premiers que pour le principe. Ainsi les fabriques de bougies et de cierges sont imposées d'un droit fixe de 5 francs; elles paient en outre 5 francs par ouvrier; un fabricant de bougies ou de cierges qui occupe 100 ouvriers paie ainsi 505 francs de droit fixe et de plus le droit proportionnel. De même un grand nombre d'industries sont imposées à 5 francs de droit fixe et à 2, 3, 4 ou 5 francs par ouvrier. Il est pris au contraire une autre base pour les fabriques de chaux ou de ciments; elles paient 1 fr. 20 par mètre cube de la capacité brute des fours à feu intermittent, et 1 fr. 50 par mètre cube de la capacité brute des fours à feu continu, avec quelques modifications pour la durée d'activité des fours.

Dans d'autres cas, il est tenu compte à la fois du nombre des ou-

(1) Voyez les explications données à ce sujet par M. Vitet.

vriers et des fours, des appareils de distillation et autres, tandis que dans quelques-uns il n'est déterminé aucun droit fixe, comme pour les fabriques de savon qui paient 76 centimes par hectolitre de capacité brute des chaudières ; pour les fabriques de tan carbonisé il n'est acquitté que 2 francs par mètre cube de la capacité brute des fours, tandis qu'un fondeur de suif paie 5 francs de droit fixe et 5 francs par ouvrier.

IIIe *Partie.* — Le droit proportionnel se compose du trentième du loyer d'habitation ou des magasins, et du cinquantième de l'établissement industriel. Pour le droit fixe, on applique ici les mêmes règles que nous avons précédemment énumérées. Ordinairement le droit fixe consiste en 5 francs et quelques francs par ouvrier, et de plus pour les fabriques d'acier 5 francs par fourneau de fusion. L'exploitant d'une brasserie doit payer 1 franc par hectolitre de la capacité brute de toutes les chaudières ; l'exploitant d'un buffet dans l'intérieur d'une gare de chemin de fer paie 5 francs pour lui, et de plus 10 francs par personne employée au service ou à la surveillance. Il en est de même de l'exploitant d'un casino. — Le fabricant de chaussures par procédés mécaniques doit acquitter 5 francs pour lui-même, plus 3 francs par ouvrier et 12 francs par machine. Les entreprises de diligences ou omnibus qui effectuent des voyages à des jours et des heures déterminés, sont soumises par kilomètre de chaque ligne parcouru à un droit de 48 centimes par voiture ayant 10 places et au-dessous, et de 60 centimes par voiture ayant plus de 10 places ; ces droits sont réduits de moitié lorsque l'entrepreneur n'effectue que trois voyages au plus par semaine sur une ligne de moins de deux myriamètres. Pour les établissements d'eaux minérales, on paie un droit, tant pour les buvettes que pour les baignoires et les préposés. Ces exemples suffiront pour faire voir la variété des critériums dont on se sert ici.

IVe *Partie.* — Le droit proportionnel comporte 1/20 du loyer d'habitation et du local de vente, et 1/60 du loyer de l'établissement industriel. Le nombre des ouvriers forme également ici la base de l'assiette du droit fixe, mais plus souvent ce dernier varie suivant la nature des machines ou des parties de machines employées dans l'industrie. Ainsi on paie entre 1 et 8 centimes pour les diverses espèces de broches, et de plus 4 fr. par ouvrier qui n'est pas occupé au travail des broches. Quant aux fabriques de tissus, chaque métier paie un droit spécial. Les imprimeurs d'étoffe doivent 4 francs par table à imprimer ; mais parmi les métiers à imprimer, certains comptent pour 6 tables, les autres pour 25, de même pour beaucoup d'autres industries appartenant à cette section,

l'évaluation dépend de la force productive des machines employées.

V° *Partie.* — Le droit proportionnel déterminé ici est seulement du vingtième du loyer d'habitation, parce que les industries qui figurent dans cette section n'ont pas de fabriques, d'ateliers ni de magasins. Aussi, le fermier d'un abattoir public ou d'un bac paie 1/2 p. 100 du prix de ferme. La taxe prend cette forme pour un grand nombre d'autres entreprises. Le fournisseur général d'une prison acquitte 50 centimes par tête de détenu.

Les trois tableaux A, B et C ont pour règle uniforme que les ouvriers âgés de moins de 16 ans et de plus de 65 ans ne sont comptés que pour la moitié du droit à payer par ouvrier; que le passage d'un degré de population à un autre est atténué par une diminution de droit de moitié; que les maisons dispersées d'une ville sont imposées, non d'après le droit applicable à la ville, mais d'après la taxe due à la campagne.

Relevons, en quelques mots, les différences essentielles entre la législation française et la législation prussienne.

La contribution des patentes est en France un impôt de quotité; en Prusse, c'est à peu près comme un impôt de répartition. En France on relève séparément chaque établissement industriel ou commercial; comme il existe des tarifs spéciaux pour chaque catégorie et pour chaque situation, il n'y a qu'à en faire l'application, et le produit donné est le résultat d'un calcul arithmétique. En Prusse, au contraire, le nombre des contribuables, qui est également relevé chaque année, est multiplié par le montant du tarif qu'on a arrêté, et l'on obtient ainsi un contingent, que les intéressés doivent répartir entre eux.

Cette répartition a pour but de permettre de tenir compte dans chaque industrie de l'importance des établissements, tandis qu'en France ce résultat s'obtient automatiquement au moyen de la multiplicité des degrés et à l'aide du droit proportionnel sur le loyer; il n'est pas invraisemblable que la répartition automatique s'éloigne moins de la justice stricte, que l'évaluation faite par des concurrents.

2° *Le droit proportionnel.* — Nous avons déjà fait connaître la combinaison des différents moyens qui concourent en France à faire ressortir le rapport de production de chaque entreprise industrielle; le droit proportionnel remplit également ce rôle, il sert à distinguer le degré d'importance de chaque établissement. De la combinaison de tous ces éléments sur une cote, résulte la contribution de la patente pour chaque individu. Nous avons d'ailleurs rapporté, en caractérisant le droit fixe, les notions essentielles qui

concernent le droit proportionnel; nous n'avons donc plus qu'à donner un extrait du tableau D, qui embrasse l'ensemble des dispositions en vigueur sur la matière.

TABLEAU D. — TAUX DU DROIT PROPORTIONNEL.

Taux du 10me. — Toutes les industries comprises dans le tableau B et non reprises spécialement ailleurs, ainsi que les entreprises d'assurances non mutuelles et les sociétés formées par actions pour opérations de banque et de crédit, sont soumises à ce taux du 10e du loyer.

Taux du 15me (6,66 p. 100 du loyer). — Ce taux est réservé aux professions libérales, auxquelles appartiennent, d'après l'énumération spéciale : les architectes, les avocats inscrits aux tableaux des cours et tribunaux, les chirurgiens-dentistes, les commissaires-priseurs, les docteurs en médecine, les docteurs en chirurgie, les greffiers, les huissiers, les ingénieurs civils, les mandataires agréés près les tribunaux de commerce, les avocats, les notaires, les vétérinaires, et les chefs d'institution et maîtres de pension. Depuis 1850, toutes ces professions ne paient aucun droit fixe, mais seulement une taxe proportionnelle. On ne considère ici que les locaux habités par les patentables.

Taux du 20me (5 p. 100 du loyer). — Sont soumis à ce taux tous les patentables des trois premières classes du tableau A et de la première partie du tableau C, ceux de la seconde, de la troisième, de la quatrième et de la cinquième partie du tableau C, en prenant pour base la valeur locative de la maison d'habitation seulement, ainsi que les concessionnaires, exploitants ou fermiers des droits d'emmagasinage dans un entrepôt, les directeurs de dioramas et de panoramas, enfin les fermiers de péage sur un pont.

Taux du 30me (3 1/3 p. 100 du loyer). — Ce taux comprend la quatrième, la cinquième et la sixième classe du tableau A et les fournisseurs de consommations dans les cercles et sociétés.

Taux du 40me (2 1/2 p. 100 du loyer). — Sont soumis à ce droit les locaux des établissements industriels compris dans la deuxième partie du tableau C et ceux qui servent aux marchands en gros de grains, de farines, de houblon, de planches, de bois, de vin et d'huile, aux maîtres d'hôtels et à toute une série d'industries, qui ont besoin de beaucoup de place.

Taux du 50me (2 p. 100 du loyer). — Ce taux est applicable aux industries de la septième et de la huitième classe du tableau A, mais seulement dans les communes de plus de 20,000 âmes ; il s'applique

également aux établissements industriels compris dans la troisième partie du tableau C.

Taux du 60[me] (1,66 p. 100 du loyer). — Ce droit ne porte que sur les établissements industriels compris dans la quatrième partie du tableau C.

Il faut remarquer que les mari et femme, même séparés de biens, ne doivent qu'une patente, à moins qu'ils n'aient des établissements distincts.

3° *Industries non assujetties à la patente.* — Parmi les professions énumérées dans l'article 17 de la loi comme exemptes de la contribution des patentes, on peut citer : les fonctionnaires, les artistes, c'est-à-dire les peintres, les sculpteurs et les dessinateurs, qui ne vendent que le produit de leur art; les professeurs et les instituteurs, les sages-femmes, les éditeurs de feuilles périodiques, les artistes dramatiques; les laboureurs et cultivateurs, les concessionnaires de mines, pour le seul fait de la vente des matières par eux extraites, mais non transformées; les pêcheurs, les caisses d'épargne, les sociétés d'assurances mutuelles, les capitaines de navires, les commis, les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers, sans compagnons ni apprentis, les veuves qui continuent avec l'aide d'un seul ouvrier la profession exercée par leurs maris.

4° *Assiette de l'impôt et réclamations.* — Le contrôleur dresse tous les ans la liste des patentables, travail qui ne présente pas de difficultés, car les contribuables eux-mêmes ont intérêt à faire leur déclaration ; le contrôleur s'entend ensuite avec l'autorité locale. On constate pour chaque profession dans quels tableau, classe ou section elle est rangée, et la loi lui est appliquée en conséquence. Quant à la valeur du loyer, elle résulte du rôle de l'impôt mobilier.

Le nouveau rôle des patentes reste pendant dix jours à la mairie, ouvert à toute constatation, pour que les intéressés aient la possibilité de présenter à ce sujet leurs observations au maire (1). Celui-ci a ensuite dix autres jours pour préparer son avis motivé ; s'il ne tombe pas d'accord avec le contrôleur, le directeur des contributions directes présente au préfet un projet de décision. Si ce dernier n'adopte pas la manière de voir du directeur, l'affaire est portée devant le ministre, et dès que celui-ci a fait connaître sa décision, le préfet déclare le rôle exécutoire.

Le directeur des contributions directes transmet alors aux contribuables leur patente, qui tient lieu de feuille d'avertissement.

(1) Il faut remarquer ici que le fait de l'attribution des 8 p. 100 du principal aux communes, ne détermine probablement guère les maires à préférer l'intérêt du fisc à celui de leurs administrés.

On peut réclamer contre les fixations faites : les réclamations doivent être adressées au maire, qui les transmet au préfet ; et celui-ci les soumet au Conseil de préfecture. Le contribuable est admis à présenter ses observations. Il peut s'appuyer sur tous les documents authentiques et au besoin en appeler au Conseil d'État.

En résumé, la contribution des patentes en France est une charge supportable, et elle n'a pas empêché le développement de l'industrie. On comptait en 1791 environ 659,712 individus assujettis à la patente; en 1821, 950,008 ; en 1830, 1,163,255 ; en 1840, 1,375,919 : en 1850, 1,437,437 ; en 1860, 1,678,377 ; en 1869, 1,775,681 ; en 1872, 1,529,393 ; en 1879, 1,677,347. Cet accroissement se serait traduit par un mouvement plus rapide encore, si la tendance de la législation n'était pas d'exempter de plus en plus les petits contribuables. Ainsi la loi de 1844 a retranché 121,000 patentables, parmi lesquels se trouvaient 109,000 ouvriers. La loi de 1850 s'est bornée à diminuer les taux inférieurs de l'impôt, mais d'un autre côté elle a trouvé 52,000 nouveaux patentables dans les professions libérales. La loi de 1858 a supprimé encore 129,000 patentables, principalement des artisans.

Toute la législation des patentes est dominée par ce principe : *plus d'impôt et moins de contribuables*. Le tableau suivant, emprunté au rapport de M. Labadié, montrera plus clairement quel a été le résultat de cette tendance.

Principal de l'impôt des patentes par tableaux (non compris les centimes additionnels).

ANNÉES.	TABLEAU A.		TABLEAU B.		TABLEAU C.		TABLEAU D.	TOTAL.		
	DROIT FIXE.	DROIT PROPORTIONNEL.	DROIT FIXE.	DROIT PROPORTIONNEL.	DROIT FIXE.	DROIT PROPORTIONNEL.	DROIT PROPORTIONNEL.	DROIT FIXE.	DROIT PROPORTIONNEL.	RÉUNION des DEUX DROITS.
1845	14,350,063	11,513,279	1,483,022	688,966	3,470,847	3,293,238	—	19,303,923	15,495,483	34,799,406
1850	—	—	—	—	—	—	—	18,117,566	15,502,822	33,620,388
1855	—	—	—	—	—	—	—	21,247,058	19,979,825	41,226,883
1860	18,030,200	16,947,221	2,010,484	1,278,303	5,355,364	5,593,402	1,448,188	25,396,048	25,267,114	50,663,162
1865	20,023,271	20,997,884	2,232,687	1,633,185	5,523,635	6,446,465	1,638,621	27,779,593	30,716,155	58,495,748
1871	20,147,732	23,392,933	2,214,158	1,931,081	5,026,163	6,613,546	1,687,208	27,388,053	33,627,768	61,015,821
1872	20,506,529	24,562,101	2,450,546	2,023,451	5,189,008	6,914,197	1,756,490	28,146,083	35,256,239	63,402,322
1873	21,911,487	28,900,092	2,613,166	3,168,999	7,857,267	7,221,955	2,052,465	32,381,920	41,344,441	78,726,331
1874	21,871,463	29,637,496	2,570,490	3,188,035	9,872,302	7,381,052	2,074,343	32,314,255	42,280,926	74,595,181
1875	21,893.054	30,169,229	2,563,397	3,222,816	7,951,998	7,625,741	2,101,132	32,408,444	43,121,949	75,530,393
1876	22,073,968	30,893,412	2,585,621	3,284,405	8,165,348	7,927,096	2,145,438	32,824,937	44,250,351	77,075,288
1877	22,151,733	31,583,522	2,548,324	3,290,788	8,235,036	8,114,362	2,192,233	32,935,093	45,189,905	78,124,998
1878	22,464,616	32,235,618	2,524,684	3,895,081	8,153,526	8,283,493	2,222,883	33,142,826	46,137,075	79,279,901
1879	22,420.495	32,937,036	2,486,003	3,393,062	8,139,430	8,403,257	2,252,687	33,054,928	46,986,042	80,040,970

(*Journal officiel*, 27 mars 1880.)

Quant aux centimes additionnels, le dernier compte définitif donne pour l'année 1877, les chiffres suivants :

Nombre des patentables	1,635,978
Principal de l'impôt	81,218,880 fr.
Centimes additionnels généraux	14. 6
Centimes additionnels extraordinaires, abaissés plus tard à	43
Non-valeurs (pour déficit)	5
Centimes additionnels départementaux (moyenne)	28. 6
Centimes additionnels communaux (moyenne)	36. 7
Centimes additionnels réunis	127. 9

Le montant total de la contribution des patentes était en 1877 :

Pour l'État (principal et centimes)	123,932,469 fr.
Pour les départements et les communes	60,744,410
Ensemble	184,676,879 fr. (1

ce qui donne en moyenne 100 francs pour chaque patente.

Mais comme de semblables moyennes induisent aisément en erreur, les chiffres suivants relatifs aux années 1879 et 1881 et entre lesquels est intervenue la loi de 1880, présenteront un double intérêt.

(1) Pour 1883, on a proposé :

Pour l'État	94,461,600 fr.
Pour les départements et les communes	61,235,567
	155,697,167 fr.

TABLEAUX.		NOMBRE DES PATENTABLES	MONTANT DU DROIT FIXE.	MONTANT DE L'IMPÔT PROPORTIONNEL.	RÉUNION DES DEUX TAXES.	MOYENNE DE LA PATENTE.	VALEUR DES LOYERS SERVANT D'ASSIETTE A L'IMPÔT.
			fr.	fr.	fr.	fr. c.	fr.
A. Commerce, industrie...	1879	1,351,488	22,429,495	32,937,036	55,366,531	49.97	667,419,891
	1881	1,353,376	23,192,415	23,470,946	46,663,361	34.48	687,742,936
B. Grand commerce.......	1879	16,466	2,486,003	3,393,062	5,879,065	357.04	40,277,231
	1881	16,267	3,706,944	3,666,525	7,373,469	453.28	41,893,391
C. Grande industrie.......	1879	223,149	8,139,430	8,403,257	16,542.687	74.13	281,893,263
	1881	204,107	8,849,809	7,419,189	16,268,998	79.71	301,499,436
D. Professions libérales...	1879	49,661	—	2,252,687	2,252,687	49.30	33,790,322
	1881	49,907	—	2,438,680	2,438,680	48.86	36,580,198
Totaux...........	1879	1,640,764 (1)	33,054,928	46,986,012	80,040,970	48.78	1,023,380,707
	1881	1,623,657	35,749,168	36,995,340	72,744,508	44.80	1,067,715,961

(1) Nombre des rôles primitifs. Les chiffres précédemment donnés (1,617,347) comprennent aussi les établissements ajoutés dans le courant de l'année, d'après les rôles supplémentaires.

En 1852, les chiffres étaient les suivants :

Valeur des oyers	409,554,622 fr.
Droit fixe	19,468,622
Droit proportionnel	17,666,048

Pendant les années 1860 et 1869 les moyennes des rubriques du tableau ci-contre donné pour 1879 et 1881 s'établissaient ainsi :

Tableau A	29.22 et	36.96 fr.
— B	279.51	289.80
— C	58.64	64.72
— D	27.95	33.20

Plus tard, non seulement l'impôt considéré en lui-même a subi des surélévations, mais encore il a éprouvé l'effet naturel des augmentations qui résultaient de l'accroissement de valeur des loyers.

Pour l'année 1873, nous avons à notre disposition le détail du tableau A; on y trouve le nombre des patentables de chaque classe, ainsi que le total et la moyenne des droits ; nous mettrons ces données en regard de la moyenne de l'impôt pour l'année 1845 (il s'agit toujours du principal).

TABLEAU A. — CLASSES.	NOMBRE des DROITS FIXES.	MONTANT DES DROITS FIXES.	MONTANT DES DROITS PROPORTIONNELS.	MONTANT TOTAL DES DROITS.	MOYENNE du MONTANT DE LA PATENTE. 1873.	1845.
		fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
I	43,081	3,736,504	3,864,610	7,601,114	177	121
II	14,640	936,807	1,500,173	2,436,980	235 (1)	105
III	55,618	1,983,466	3,799,991	5,783,457	104	55
IV	203,273	4,969,317	6,346,494	11,315,811	55	41
V	242,123	3,514,872	5,286,868	8,801,740	36	26
VI	469.007	4,589,895	6,667,519	11,257,414	24	15
VII	202,835	1,813,927	1,164,436	2,978,363	15	8
VIII	71,562	369,375	271,762	641,137	8	4
	1,302,139	21,914,163	28,901,853	50,816,016	39	23

F. TAXES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Les petites taxes réunies dans cette section n'ont entre elles, et avec les contributions directes proprement dites, qu'un point commun purement extérieur : leur perception est confiée à l'administration des contributions directes.

(1) L'anomalie qui résulte, dans ce tableau, du chiffre 235 pour la seconde classe, provient du loyer ; on ne sait pas encore si de semblables proportions se montreront aussi en 1882, après les récentes améliorations de l'évaluation. — La statistique ne prévoit pas, elle constate.

1. — IMPÔT SUR LES BIENS DE MAINMORTE.

Les immeubles possédés par des êtres moraux n'étant pas soumis à des mutations et ne supportant pas, en conséquence, les impôts qui grèvent tout acte de ce genre, il a paru juste de les assujettir, par compensation, à un impôt spécial.

La loi du 20 février 1849, qui l'a établi, n'avait qu'un but fiscal, sans aucune intention secondaire, ainsi qu'il résulte clairement de la rédaction de l'article premier : « Il sera établi, à partir du 1er janvier 1849, sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière, appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics légalement autorisés, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. »

Il s'agit là d'une taxe représentative ou de compensation; il a donc fallu la fixer en conséquence; on a pris une base purement empirique, c'est-à-dire la présomption qu'un bien change de propriétaire tous les vingt ans, et comme, dans cette circonstance, l'État reçoit, tant en droits d'enregistrement qu'en autres taxes analogues, 5 p. 100 environ du capital, il résultait de là que la taxe à établir devait être d'un vingtième des revenus annuels de ces biens. A tort ou à raison, on a évalué ces revenus à 66 millions (1); l'impôt devait donc être de 3 millions 1/3. Le principal de l'impôt foncier, divisé par ce montant, donna 62 centimes 1/2 par 100 francs d'impôt foncier, et en conséquence, la taxe de mainmorte fut fixée à ce taux.

Il a été augmenté plus tard, par la loi du 3 mars 1872, pour le mettre en rapport avec les droits d'enregistrement, etc.; aujourd'hui, il est de 0 fr. 70 c. par 100 francs d'impôt foncier. Il est en outre chargé de 25 centimes additionnels. La taxe de mainmorte doit être considérée comme une charge additionnelle de l'impôt foncier, comme l'a déjà démontré le texte de la loi du 20 février 1849, et comme il résulte aussi de la décision du Conseil d'État en date du 30 mai 1861; il en ressort que celui qui ne paie aucun impôt foncier, ne doit pas non plus la taxe de mainmorte.

En 1850, l'impôt ne rapportait que 3,149,980 francs; en 1860: 3,220,607 francs. Dans le budget de 1881, il a été compté pour 5,240,000 francs.

Si une loi devait être rendue en ce moment, il n'est pas douteux

(1) Capital : 2,199,208,646 fr.

qu'on essayerait de rendre la taxe plus productive, non pas tant pour augmenter les recettes de l'État, car la France a, en ce moment, presque du superflu, que pour empêcher le développement de la mainmorte au profit de l'Église, dont les biens prennent un accroissement alarmant.

Les chiffres contenus dans le tableau suivant sont empruntés, ceux de 1859 au budget de 1861, et ceux de 1874 au budget de 1877; on peut y relever clairement que, malgré la séparation de l'Alsace-Lorraine, les chiffres relatifs aux séminaires, aux fabriques et congrégations religieuses, ont augmenté.

Tableau des biens de mainmorte.

PROPRIÉTAIRES.	ÉTENDUE DES BIENS.		MONTANT DE L'IMPOT.	
	1859.	1874.	1859.	1874.
	hectares.	hectares.	fr.	fr.
Départements	217	1,053	1,680	7,911
Communes	4,809,265	4,548,744	2,138,969	2,762,879
Hospices	204,511	186,055	520,630	681,309
Séminaires	5,836	8,770	19,431	32,281
Fabriques	33,176	38,628	56,049	87,950
Congrégations religieuses	14,660	18,733	124,547	293,410
Consistoires	2,125	455	8,765	2,565
Établissements de charité	2,896	4,957	12,533	21,605
Bureaux de bienfaisance	27,476	30,178	79,087	119,770
Sociétés anonymes	64,972	49,790	232,870	849,819
Établissements publics	4,329	9,699	16,018	58,492
Ensemble	5,169,463	4,897,062	5,210,581	4,917,991

La situation que présente le tableau de 1874 est d'autant plus sérieuse que c'est surtout l'accroissement des biens possédés par les congrégations qui montre un accroissement véritablement extraordinaire. Tandis qu'en 1849 les biens des congrégations étaient évalués à 43 millions seulement, les congrégations autorisées possèdent aujourd'hui, d'après les dernières communications (*Journal officiel* du 10 décembre 1880), sans compter leurs valeurs mobilières, 23,823 hectares, d'une valeur de 420,934,978 francs, et celles qui ne sont pas autorisées, 11,957 hectares, d'une valeur de 160,492,696 francs, ce qui représente une valeur totale de 581 1/2 millions. Les premières ont en outre pour 80 millions de biens à bail fictif, les dernières en ont pour 51 millions, ensemble pour 131 millions, ce qui forme un total de 712 millions 1/2. — Cette situation a soulevé en décembre 1880, dans le sein des Chambres françaises, des débats orageux, dont les résultats se sont traduits dans la loi de

finances du 28 décembre 1880, articles 3 et 4. (Dans le chapitre que nous consacrons plus loin aux valeurs mobilières, nous rencontrerons les dispositions spéciales de cette loi.)

2. — REDEVANCE SUR LES MINES.

Bien que l'expression de *droit régalien* ne soit plus en usage dans le droit public français, la redevance sur les mines doit cependant être considérée comme ayant le caractère d'une taxe fondée sur le droit de souveraineté de l'État.

Cet impôt se compose de deux éléments : d'un droit fixe, qui s'élève à 10 francs par kilomètre carré de la surface concédée, et d'un droit proportionnel, établi depuis longtemps à 5 p. 100 du revenu net de l'exploitation. Il faut y ajouter une surtaxe de 10 p. 100. L'établissement du droit fixe n'offre aucune difficulté : le préfet prescrit de dresser la liste des concessions et déclare exécutoires les rôles de perception établis sur cette base. Le droit proportionnel de 5 p. 100 est déterminé pour chaque concession par une commission siégeant sous la présidence du préfet. Il peut aussi intervenir, entre l'État et le propriétaire de la mine, un abonnement qui permet d'établir la redevance pour une période de 5 années. Dans le budget de 1881, cet impôt a été évalué à 2,200,000 francs ; il se montait en 1860 à 1,307,000 francs, et en 1840 à 296,000 francs seulement.

3. — IMPÔT SUR LES CHEVAUX ET LES VOITURES.

Cet impôt ne doit pas être confondu avec les taxes que doivent supporter les entreprises publiques de transport, telles que diligences, chemins de fer, bateaux pour le transport de passagers. La taxe sur les voitures publiques est une contribution indirecte basée sur le nombre des places, ou sur la dimension des voitures de transport, tandis qu'ici il s'agit de voitures, de chevaux et de mulets, servant à un usage *particulier ;* c'est un impôt somptuaire.

L'introduction n'en a pas eu lieu sans difficultés ; on lui opposait surtout la grande objection, toujours faite aux impôts somptuaires, celle de ne pas être productif. Le projet fut cependant adopté par la loi du 2 juillet 1862 ; mais le montant de l'impôt ne s'éleva qu'à 2 ou 3 millions, si bien que dès l'année 1865 on en vota la suppression. En 1872 cet impôt fut repris par la loi du 23 juillet sur des bases plus larges et avec des droits plus élevés ; — cependant, aujourd'hui encore, il ne pèse pas bien lourdement sur le contribuable, c'est ce qui résulte du tarif suivant :

LOCALITÉS.	DROIT POUR UNE VOITURE À 4 ROUES.	DROIT POUR UNE VOITURE À 2 ROUES.	DROIT PAR CHEVAL.
	fr.	fr.	fr.
A Paris	60	40	25
Dans les communes de 40,000 habitants et au-dessus	50	25	20
— de 20,001 à 40,000 habitants	40	20	15
— de 3,001 à 20,000 —	25	10	10
— de 3,000 habitants et au-dessous	10	5	5

Il est attribué aux communes 5 p. 100 de l'impôt.

Les voitures peuvent, au point de vue de l'impôt, se diviser en trois catégories : 1° voitures qui paient la taxe entière; 2° voitures payant la moitié de la taxe; 3° voitures exemptes de la taxe. Ces voitures sont toutes destinées au transport des personnes.

1° La taxe entière est due par les voitures suspendues, servant exclusivement au transport des personnes; les voitures non attelées paient aussi l'impôt, par exemple, si l'on possède deux voitures et un seul cheval; on doit comprendre ici les voitures qui ne sont pas uniquement de luxe, comme celles des médecins, des avocats, des maitres de pensions, et des membres d'autres professions libérales.

2° Les voitures employées au service des personnes dans l'intérêt de l'agriculture et de l'industrie paient la moitié de la taxe.

3° Sont exemptes de l'impôt les voitures: *a*, non suspendues; *b*, suspendues, mais servant exclusivement au transport des marchandises; *c*, servant au transport des personnes, mais affectées à un service de voitures publiques, bien qu'étant propriété privée, comme les omnibus, les fiacres, etc.; *d*, destinées à la vente ou à la location; *e*, possédées en conformité des règlements du service militaire ou administratif.

Sont soumis à la taxe : les chevaux de selle et ceux qui servent à l'attelage d'une voiture imposable. Sont exempts : les chevaux des haras, ceux qui sont destinés à la vente, et tous animaux utilisés dans l'agriculture et dans l'industrie (ainsi un propriétaire foncier, qui possède 12 chevaux, dont 2 sont destinés à sa voiture et 10 aux charrois agricoles et à la charrue, ne paie que pour 2 chevaux).

Il faut remarquer que le contribuable doit faire lui-même la déclaration; cette formalité ne doit pas être renouvelée chaque année, elle continue d'être valable jusqu'à ce qu'elle soit supprimée ou modifiée. Dans ce dernier cas, s'il y a modification dans le sens d'une augmentation, la déclaration nouvelle doit être faite dans le courant de l'année; en cas de contravention, on est passible du double.

Le produit de l'impôt sur les chevaux et les voitures n'a été évalué,

pour 1881, qu'à 9,232,670 francs, tandis qu'en 1876, il a été réellement perçu 11,466,073 francs.

4. — RÉTRIBUTION POUR LA VÉRIFICATION DES POIDS ET MESURES

Cette taxe a pour but d'obliger les commerçants à maintenir exactes leurs balances et leurs poids et mesures. Après l'établissement du système métrique (législature de l'an III et de l'an VIII), il s'écoula encore bien des années avant que les nouvelles mesures entrassent dans la pratique de tous les jours. A partir de la loi du 4 juillet 1837, on fit des efforts sérieux pour arriver à l'exécution réelle des dispositions légales, et la nécessité du poinçonnage des poids et mesures, déjà prévue par la loi du 18 juin 1801 (29 prairial an IX) fut confirmée et assurée par la réorganisation du corps des vérificateurs.

Ces agents sont chargés chaque année de faire la vérification et au besoin la rectification des balances, poids et mesures employés par les commerçants. Les formalités qui doivent être observées ont reçu leur complet développement dans l'ordonnance royale du 16 juin 1839 et du décret du 26 février 1873.

Le préfet publie chaque année une liste des poids et mesures dont tout commerçant ou industriel doit être pourvu, et qui doivent recevoir le poinçonnage des vérificateurs, avant qu'ils puissent servir dans le commerce; de plus, la révision annuelle doit être constatée par un nouveau poinçonnage. — A côté du contrôle spécial des vérificateurs se trouve encore celui du contrôleur des contributions, qui dresse le rôle de l'impôt, où chaque contribuable est indiqué avec le montant de la taxe de vérification qui lui incombe.

Le tarif (1) de ce droit (établi par le décret du 26 février 1873 et confirmé par la loi du 5 août 1874) ne présente pas d'intérêt particulier. Comme chaque industriel doit présenter l'assortiment complet des poids et mesures qui lui est imposé, il est facile de calculer à l'aide de ce tarif le montant de l'impôt qu'il doit payer. Pour 1881, les recettes ont été arrêtées à 4,096,000 francs; pour les années antérieures, on trouve les chiffres suivants : en 1875, 3,739,802 francs; en 1860, 1,144,481 francs; en 1840, 926,297 francs. Les dépenses, traitement des vérificateurs, etc., ont été évaluées pour 1881, à 1,196,300 francs, en sorte qu'il reste encore à l'État un excédent de recettes; on peut se demander si un semblable bénéfice est justifié. — Le produit de cette taxe figure naturellement au budget des re-

(1) Il est de 1 fr. par double hectolitre, 0 fr. 90 pour 1 hectolitre, 0 fr. 60 pour 1/2 hectolitre, etc.

cettes, et les dépenses au budget des dépenses du ministère du commerce.

5. — DROITS POUR VISITES CHEZ LES PHARMACIENS.

Ce petit article, qui n'a été évalué, pour 1881, qu'à 259,000 francs, mérite à peine d'être signalé dans le budget. — Il y figura pour la première fois en 1868, et se trouvait autrefois dans celui des départements.

Une surveillance sur les pharmaciens existait déjà au siècle dernier; elle fut introduite par la loi du 10 février 1780, et un décret du 25 thermidor an XI, taxa à 6 francs de droit chaque pharmacien et à 4 francs tout droguiste (1) tenant des produits pharmaceutiques. Mais il est payé aux autorités médicales, pour leur dérangement, une indemnité plus forte que la somme produite par le droit, et comme les départements doivent fournir la différence, mais ne votent pas toujours les fonds, les visites n'ont pas lieu dans tous ou du moins ne se produisent que rarement (2).

6. — IMPÔT SUR LES BILLARDS.

Établi par la loi du 16 septembre 1871, cet impôt somptuaire figure dans le budget de 1881 pour 1,000,000 francs. Les propriétaires de billards publics ou privés doivent les déclarer et payer par billard, alors même qu'on ne s'en sert pas, à Paris, 60 francs par an, dans les villes de plus de 50,000 habitants 30 francs, dans les villes de 10 à 50,000 habitants 15 francs, et 6 francs dans les petites communes. Il va sans dire que les billards destinés à la vente sont exempts de droits.

7. — IMPÔT SUR LES CERCLES, CASINOS ET LIEUX DE RÉUNION.

Cette taxe qui a été établie le 16 septembre 1871, rapporte à l'État, d'après le budget de 1881, 1,380,000 francs. Elle consiste en une retenue de 20 pour cent sur les cotisations des membres et elle est perçue par le président, le secrétaire ou le trésorier de la société, qui doit déclarer le nombre des membres ou des abonnés.

(1) Il en est de même pour les épiciers, d'après l'ordonnance royale du 20 septembre 1820, qui contient la liste des produits pharmaceutiques qui peuvent être tenus par les épiciers.

(2) Cette taxe peut difficilement être justifiée, car les frais de cette surveillance doivent être supportés par l'État ou par la commune.

Cet impôt, auquel ne sont pas soumises les sociétés savantes ou de bienfaisance, compte parmi les impôts somptuaires ; il n'a pas grande importance, tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique.

Ensemble des taxes assimilées.

L'ensemble des taxes assimilées présente le montant suivant :

Taxe des biens de main-morte....................	5,240,000 fr.
Redevances sur les mines.........................	2,200,000
Taxe de vérification des poids et mesures..........	4,096,000
Droit de visite des pharmacies....................	259,000
Impôt sur les chevaux et les voitures..............	9,232,670
Impôt sur les billards............................	1,000,000
Impôt sur les cercles et sociétés..................	1,380,000
Total..........................	23,407,670 fr.

G. — IMPÔT SUR LES VALEURS MOBILIÈRES ET LES LICENCES.

Bien que les valeurs mobilières soient des contributions directes, nous les traiterons, pour nous conformer à la classification du budget, au chapitre des droits d'enregistrement, et les licences figureront au chapitre des impôts de consommation.

H. — FRAIS DE PERCEPTION.

Le produit des impôts et des taxes ne constituent que des recettes brutes, car il y a naturellement des frais de perception. Ces frais sont inévitables, mais l'administration des finances s'efforce de les réduire au minimum. Toutefois les meilleures intentions du législateur subissent l'action des circonstances, et chaque impôt a ses particularités qui influent essentiellement sur le montant des frais de perception. Les contributions directes, en causent le moins, il n'en est pas moins certain que la dépense est encore assez considérable.

D'après le budget de 1881, ces frais s'établissent comme suit (1) :

Administration centrale des contributions directes.		151,400 fr.
Fonctionnaires des finances dans les départements.		3,481,030
Frais du matériel..............................		2,564,930
Dont pour les taxes assimilées :		
Redevances sur les mines (imprimés, etc.).......	8,500 fr.	

(1) La part des contributions directes dans les dépenses générales du ministère des finances est en outre de 1 million 1/2 environ.

Taxe de main-morte	18,000	
Taxe de vérification des poids et mesures	45,000	
Droit de visite des pharmacies	1,900	
Impôt sur les billards	20,000	
Impôt sur les cercles et sociétés	2,500	
Cadastre		710,000
Frais de perception proprement dits, centièmes		12,231,500
Y compris :		
Contributions directes	11,148,000	
Redevances sur les mines	70,000	
Taxe de main-morte	132,000	
Taxe de vérification des poids et mesures	105,000	
Droit de visite chez les pharmaciens	6,500	
Impôt sur les chevaux et les voitures	329,000	
Impôt sur les billards	19,000	
Impôt sur les cercles et sociétés	27,000	
Frais de poursuite		452,200
Secours aux percepteurs d'impôt et à leurs familles		200,000
Total		19,791,060 fr.

Les recettes des contributions directes se sont élevées à 379,398,300 et 23,407,670 francs, soit au total 402,805,970 francs, en sorte que les frais de perception représenteraient 4,91 pour cent. Ce calcul n'est cependant pas exact, car les percepteurs sont tenus de recouvrer en même temps les centimes additionnels au profit des départements et des communes; ils sont directement indemnisés par les communes pour les services qu'ils leur rendent, mais les frais occasionnés par la perception des centimes appartenant aux départements sont contenus dans la somme ci-dessus de 19,791,060 francs, et le compte doit s'établir comme suit :

Contributions directes pour l'État, y compris les centimes additionnels pour les départements et les communes	706,475,876 fr.
A déduire les centimes additionnels des communes	154,969,673
Il reste	551,506,203 fr.
A ajouter les taxes assimilées	27,000,000
Total pour l'État et les départements	578,506,203 fr.

Ainsi les frais de perception, 19,791,060 fr., ne font que 3,43 pour cent des 578,506,203 francs.

Si l'on fait abstraction des dépenses de l'administration centrale et que l'on se borne à compter les remises garanties aux percepteurs, remises dont le taux diminue à mesure que les sommes s'accroissent, la moyenne des frais de perception en tant pour cent s'établit comme suit pour les années dont les résultats définitifs sont connus :

	MONTANT DES		POURCENTAGE.
	CONTRIBUTIONS DIRECTES.	REMISES.	
1872	497,289,818 fr.	11,869,201 fr.	2.39
1873	568,960,798	12,363,505	2.35
1874	563,083,672	12,404,237	2.23
1875	569,174,683	11,828,610	2.08
1876	577,892,139	11,876,588	2.16
1877	585,433,306	11,972,134	2.04
1878	591,681,755	11,923,247	2.02

La diminution que l'on remarque dans ce tableau a pour cause la suppression d'un certain nombre de places de percepteurs dans les chefs-lieux d'arrondissement; par suite de ces suppressions, chaque percepteur maintenu a touché des sommes plus fortes, et les remises sont devenues proportionnellement plus faibles.

Les impôts rentrent en France avec facilité; ce qui ressort de ce que, malgré la facilité de ne payer que 11/12 des contributions dans le courant de l'année, il est généralement versé plus de 11 douzièmes et demi et souvent même 11 douzièmes 2/3, avant la fin de l'année.

Aussi, en temps ordinaire, et en présence de la facilité de rentrée des impôts, les frais de poursuites sont faibles, comme le démontre le tableau suivant :

Frais de poursuites des contributions directes par 1,000 fr.

1846	1.98	1858	1.47	1870	1.36
1847	1.97	1859	1.35	1871	1.36
1848	3.35	1860	1.35	1872	1.82
1849	4.29	1861	1.23	1873	1.91
1850	3.58	1862	1.34	1874	1.78
1851	3.07	1863	1.33	1875	1.82
1852	2.76	1864	1.28	1876	1.78
1853	2.27	1865	1.28	1877	1.79
1854	2.13	1866	1.30	1878	1.79
1855	1.80	1867	1.35	1879	1.84
1856	1.92	1868	1.37	1880	1.79
1857	1.60	1869	1.36	1881	1.71

Ce tableau fort intéressant s'explique de lui-même.

CHAPITRE VII

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

A. — GÉNÉRALITÉS.

Dans le système des finances de la France, les contributions indirectes tiennent, comme nous l'avons déjà vu, la première place et prennent les formes les plus diverses. Lorsque nous avons traité des contributions directes nous avons dû toucher à cette question oiseuse : est-ce les contributions directes ou les contributions indirectes qui doivent avoir la préférence dans les finances de l'État ?

C'est qu'on ne peut hésiter à répondre que toutes les deux sont nécessaires, et aucune doctrine, même celle des « socialistes de la chaire » les plus avancés ne demandent plus aujourd'hui la suppression des contributions indirectes; dans l'organisation actuelle de l'État, une semblable mesure serait tout simplement impossible, car nulle part les impôts directs ne suffiraient pour faire face aux besoins de l'État. On peut bien considérer les contributions indirectes comme un mal, mais si dans la pratique financière, leur nécessité est évidente, il faut bien reconnaître que leur existence est justifiée. Luttez donc contre la nécessité! Du reste, les adversaires des contributions indirectes ont souvent une tendance à l'exagération; ils oublient que bien des plaintes, non moins justifiées, s'élèvent aussi contre les contributions directes.

Que demande en effet le fisc? Il veut que les impôts rentrent facilement, et soient en même temps susceptibles d'un développement naturel; que demande de son côté le contribuable? qu'on le charge le moins possible d'impôts; il veut aussi pouvoir se soustraire dans une certaine mesure à la charge sans encourir de pénalités, par exemple, en renonçant à user de l'objet sur lequel les taxes portent.

Ces qualités appartiennent précisément aux contributions indirectes, et l'on doit admettre *à priori* que ces impôts ont du bon, sans cela, ils ne se seraient pas tant développés; cette facilité de s'accroître est précisément un des griefs qu'on a contre les contributions indirectes, accroissesement qui appauvrit, dit-on, le contribuable. C'est en vain qu'on fait valoir que le contribuable ressent à peine le poids de l'impôt indirect; cette circonstance même devient un argument contre les contributions indirectes; on prétend que le citoyen DOIT sentir le

fardeau de l'impôt, afin qu'il ait conscience de ses inconvénients, et qu'il se révolte contre toute exagération ; il sera ainsi porté à surveiller de près les dépenses de l'État, pour qu'elles restent dans de justes limites, tout gouvernement ayant un penchant naturel à la dépense.

Tels sont les arguments qu'on invoque de préférence en France contre les contributions indirectes, et l'on a dépensé beaucoup d'esprit à ce sujet. Ainsi Bastiat demande (est-ce bien sérieusement?) qu'on adressse aux contribuables une feuille d'avertissement détaillée où, au lieu des rubriques, impôt foncier, impôt sur le revenu, impôt des patentes, on énonce quelles fractions de la cote doivent être comptées pour les dépenses militaires, pour l'instruction, pour les ponts et chaussées, pour les cultes, le télégraphe, les haras, les arts et les sciences, etc., etc.

Cette proposition fait fort belle figure en théorie; tout homme doit en effet savoir ce qu'il fait, et spécialement pourquoi il paye ; mais c'est une prétention quelque peu exagérée de vouloir que chaque contribuable soit en état de juger exactement de toutes les affaires de l'État, de savoir même si parmi les milliers d'articles du budget pour lesquels on lui dit qu'il paye je ne sais plus quelle fraction de centime, il n'en est pas un qui ne soit évalué trop haut ou trop bas.

Et si quelque citoyen qui s'est donné la peine de réfléchir sur ces sujets, croyait avoir une idée utile, comment parviendrait-il, dans notre organisation politique et sociale si compliquée, à faire triompher son humble opinion? Il ne vaut vraiment pas la peine de se lancer dans de vastes démonstrations sur cette idée, elle n'aboutit qu'à une phrase qui, il est vrai, séduit au premier abord.

Revenons aux contributions indirectes en citant un passage du *Traité de la Science des Finances*, de M. Ad. Wagner (vol. II, page 365):

« En partant de points de vues différents, les discussions qui ont eu lieu jusqu'ici ont conduit à ce résultat, qu'un impôt unique, quelle que soit sa forme, n'est pas propre à faire face aux besoins si étendus d'une communauté très développée et notamment à ceux de l'État; et cela surtout au milieu des rapports si compliqués des propriétés et des industries du régime économique moderne. »

M. Wagner s'applique ensuite à justifier les diverses contributions indirectes; il les défend contre les objections de la théorie qu'il réfute, ce nous semble, victorieusement, et comme nous ne nous sommes pas proposé d'écrire un traité de la science des finances, mais simplement d'exposer le système financier de la France, nous pouvons nous en tenir aux reproches qui leur sont faits dans ce pays.

a. Le principal reproche que l'on fait aux contributions indirectes,

le seul vraiment sérieux, c'est qu'elles ne sont pas proportionnelles. — Tout citoyen, dit-on, doit, suivant ses moyens, contribuer aux charges de l'État ; or, les contributions indirectes font complètement abstraction de la personne, elles s'attachent seulement aux choses, aux actes, aux faits, aux services rendus, elles demandent la même somme aux riches qu'aux pauvres.

Ce reproche est-il entièrement fondé? N'y a-t-il pas jusqu'à un certain point des circonstances qui en atténuent la portée? Examinons donc la chose de près.

1. Il faut remarquer d'abord qu'une classe très importante des contributions indirectes admet la proportionnalité, ce sont les droits d'enregistrement et le timbre. Ainsi que nous le verrons plus loin, pour chaque transmission de propriété par succession, vente ou donation, le montant du droit dépend de celui de la matière imposable, et nous pouvons dès à présent constater que sur 453 millions, qui ont été perçus en France pendant l'année 1875, sous la dénomination générale d'enregistrement, il n'y a que 28 millions de droits fixes, contre 425 millions de droits proportionnels.

Dans la même année, le timbre a rapporté 154 millions; ici, la division en droit fixe et en droit proportionnel est plus difficile et s'opère moins rigourement que pour l'enregistrement. Toutefois, on ne sera pas loin de la réalité, si l'on évalue les droits proportionnels du timbre à 64 millions et les droits fixes à 90 millions. Il ne faut pas oublier en outre que les indigents ne payent ni droits fixes d'enregistrement ni droits de timbre, parce qu'ils jouissent de l'assistance judiciaire et d'autres faveurs fiscales.

Sur ces deux sommes réunies, 453 et 154 ou 607 millions, il n'y a que 28 et 90 ou 118 millions de droits fixes, qui sont supportés par les riches comme par les pauvres, mais que les gens aisés paient cependant beaucoup plus souvent.

2. Les adversaires des contributions indirectes appliquent leur argument du défaut de proportionnalité surtout aux impôts de consommation proprement dits, en démontrant que pour la consommation du vin, de l'eau-de-vie, du sucre, du sel, etc., chaque citoyen paye la même taxe. — Cela est vrai, si l'on s'en tient au fait que le droit n'est pas attaché à la personne, mais à la chose; celui qui achète pour sa consommation, qu'il soit riche ou pauvre, paye sans aucun doute le même droit. — Mais, pratiquement parlant, il est certain que le riche achète beaucoup plus d'objets de consommation, et qu'en fait, il supporte une bien plus grosse partie de l'impôt.

De toutes les objections qu'on élève contre les contributions indirectes, celle qu'on préfère particulièrement en France pour en

faire un sujet de déclamation, c'est l'objection classique contre l'impôt du sel; et en effet, le riche négociant et le pauvre savetier, qui payent l'un et l'autre 2 fr. 50 au fisc, forment un contraste saisissant. Seulement on oublie une chose, c'est que le savetier ne supporte que ces 2 fr. 50 d'impôts; mais qui donc fait le compte des milliers de francs que le négociant doit payer à l'État, en impôt mobilier, en patentes, en droits de douane, droits de consommation de toute sorte, et en taxes de toutes les dénominations que l'on sait?

Il faut additionner l'ensemble des impôts de chaque citoyen et comparer cette somme à celle de son revenu, alors on aura une idée bien autrement exacte du montant des charges, que si l'on prend quelques chiffres isolés.

Ces idées, développées par M. Maurice Block, ont été appuyées d'un tableau calculé d'après le budget de 1874, qu'on trouvera dans sa Statistique de la France (1).

L'auteur a essayé d'y établir les sommes que quatre contribuables de fortunes diverses doivent verser à l'État, à titre d'impôts. — L'un a un revenu de 100,000 francs, l'autre de 6000 fr., tiré surtout de la propriété foncière, le troisième de 6000 fr. consistant en traitement, et le quatrième de 1800 fr., revenu d'un employé subalterne ou d'un ouvrier.

Le calcul est basé naturellement sur des évaluations approximatives, mais il n'en mérite pas moins d'être médité. M. Maurice Block a en même temps donné, à titre de comparaison, des moyennes par familles et par tête, ainsi qu'un aperçu des recettes de l'État, qui ne proviennent pas des impôts.

(1) *Statistique de la France* (Paris, Guillaumin, 1875), 2e édition, vol. I, page 419. Ce tableau semble avoir donné à M. Leroy-Beaulieu l'idée de faire une démonstration analogue dans la 3e édition de son *Traité des finances* (préface).

Montant de la cote probable de quatre classes de contribuables.

TOTAL DE L'IMPOT EN MILLIONS.	MOYENNE		DÉSIGNATION DES IMPOTS.	COTE PROBABLE MOYENNE POUR UN REVENU DE			
	PAR INDIVIDU.	PAR FAMILLE.		100,000 fr.	6,000 fr. A.	6,000 fr. B.	1,800 fr.
fr.	fr.	fr.	IMPÔTS DIRECTS.	fr.	fr.	fr.	fr.
199.1	5.33	22.12	Impôt foncier.....................	3,000	150	»	»
61.8	1.72	6.88	— personnel-mobilier...........	1,800	108	108	10
43.5	1.21	4.84	Portes et fenêtres..................	20	9	9	4
109.4	3.04	12.16	Patentes..........................	»	»	»	»
18.6	0.51	2.04	Taxes assimilées..................	180	10	10	»
28.0	0.78	3.12	Impôt des 3 p. 100 sur les valeurs mobilières..........................	750	45	»	»
460.4	12.79	51.16	Total des impôts directs...	5,750	322	127	14
			IMPÔTS INDIRECTS.				
			1° *Assis sur la fortune (et sur certains actes) :*				
430.2	11.99	47.96	Enregistrement.......................	4,000	200	50	2
137.0	3.81	15.24	Timbre............................	500	50	10	3
			Totaux..................	4,500	250	60	5
			2° *Perçus sur les consommateurs :*				
249	6.91	27.64	Douanes (moins le sel, le sucre).....	104	44	44	27
32.2	0.89	3.56	Sel............................	9	5	5	4
165.2	4.59	18.36	Sucre..........................	69	28	28	18
340.8	9.47	37.88	Boissons.......................	142	59	9	38
67.7	1.88	7.52	Voitures publiques et chemins de fer.	200	30	5	5
10.0	0.28	1.12	Papier..........................	6	2	3	1
864.9	24.02	96.08	Totaux..............	530	168	144	93
			3° *Monopole et services rendus :*				
287.2	7.28	(41)	Tabac.........................	438	146	146	73
12.8	0.36	»	Poudres à feu......................	5	1	1	»
107.9	3. »	12. »	Postes..........................	30	12	12	3
16.0	0.44	1.76	Télégraphe	10	3	3	»
			Totaux...............	483	162	162	76
77.1	2.14	8.56	Divers...........................	60	20	20	5
132.5	»	»	Revenus de l'État qui ne constituent pas des impôts.................	»	»	»	»
			RÉCAPITULATION.				
460.4	12.79	51.16	Impôts directs.....................	5,750	322	187	14
579.9	15.80	63.20	Impôts indirects : 1° Sur la fortune...	4,500	250	60	5
864.9	24.02	96.08	2° Perçus sur les consommations..	530	168	164	93
423.9	11.08	»	3° Monopoles et services rendus...	463	162	162	76
77.1	2.14	8.56	Divers...........................	60	20	20	5
119.8	»	»	Revenus propres de l'État..........	»	»	»	»
			Totaux...............	11,303	9.2	593	193
			Rapport de l'impôt au revenu, en tant p 100.........................	11.30	15 30	9.8	10.72
			Rapport pour les non-fumeurs.......	10.86	12.60	7.45	6.96

On trouve, dans l'ouvrage précité, la justification des chiffres de ce tableau, mais nous n'avons pas à la reproduire; nous tenions seulement à signaler cette méthode de calcul financier, en répétant que, dans une forte mesure, les contributions indirectes permettent au citoyen de décider s'il veut, ou non, supporter l'impôt. Parmi ces taxes, il est vrai qu'il en est une à laquelle personne ne peut se soustraire, par exemple l'impôt sur le sel (1); en revanche, il y a des articles de luxe, comme le tabac et l'eau-de-vie, tous deux fortement chargés, dont on peut se passer, sans souffrir d'aucune privation sérieuse. Ajoutons que si les contributions indirectes ne sont pas strictement proportionnelles, elles sont cependant loin de ressembler à un impôt de capitation.

3. Nous pourrions maintenant demander comment celui qui attribue aux contributions indirectes des défauts intolérables, compterait suppléer à ces impôts? On pourrait, dit-on, les remplacer par des contributions directes.

Si l'on est partisan de l'impôt proportionnel, on s'apercevra bientôt qu'avec les contributions exclusivement directes, les cotes inférieures, c'est-à-dire celles des classes pauvres, seront énormes pour elles, et resteront impayées. Comme ces cotes inférieures s'appliquent à un nombre considérable de têtes, le déficit sera sensible, et le déficit sera assez grand dans le budget des recettes pour que toute la machine de l'État en soit arrêtée.

Est-on au contraire pour l'impôt progressif, on devra, à l'inverse, afin de réaliser le principe, augmenter les charges des classes aisées, mais peu nombreuses, de la société, à tel point qu'on arrivera à détruire le capital privé tout entier. — Afin de donner *grosso modo* quelques chiffres, nous allons extraire d'une petite publication de M. Sœtbeer sur le revenu du peuple. (Volkseinkommen, Leipzig 1879, p. 48) l'évaluation de l'ensemble des revenus des habitants en Prusse.

Le total des revenus s'élève à 8069 millions de marks (1 fr. 25); cette somme comprend : en revenus de gens nécessiteux, c'est-à-dire n'ayant que 525 marks par an, 1 milliard 403 millions ; en petits revenus, de 525 à 2000 marks, 4 milliards 417 millions, en sorte qu'il ne reste plus pour les revenus supérieurs à 2000 marks que 2 milliards 249 millions.

Si l'on évalue pour l'année précitée les recettes de l'État prussien

(1) Remarquons, en passant, que si dans le tableau ci-contre on a mis au compte du riche une somme plus forte pour les droits sur le sel, qu'au compte du pauvre, ce calcul se justifie pleinement, car le riche paye en même temps l'impôt pour ses domestiques, et il a en outre une cuisine plus abondante.

à 1 milliard environ en chiffres rond, cela ferait près de 50 p. 100 des revenus de 2,000 marks et au dessus jusqu'aux millions de rentes; quelle que soit la progression suivie, elle ne laisserait pas grand chose de ces millions de revenus, et en fin de compte il se trouverait que 460,000 citoyens prussiens seulement auraient à payer pour tous les autres.

Nous ne pouvons naturellement épuiser ici cette question, nous devons nous borner à montrer l'impossibilité d'un semblable système d'impôts. Nous pourrions ainsi répondre acccessoirement à une autre objection faite aux impôts indirects, celle de donner lieu à des fraudes.

Mais si, après avoir supprimé les contributions indirectes, il ne restait plus que l'impôt direct sur l'ensemble des revenus, croit-on que si l'on demandait aux citoyens 40 à 50 p. 100 de leur revenus, ces citoyens seraient tous d'une franchise extraordinaire, en faisant la déclaration de leur fortune?

4. Nous ne voulons cependant pas contester que les contributions indirectes n'aient des défauts : il est sûr qu'elles en ont; mais il n'en reste pas moins certain que ces impôts sont indispensables, et que leurs défauts sont supportables; ils sont, en effet, presque toujours préférés par le contribuable aux contributions directes, parce que, en définitive, les petites sommes qu'il acquitte sous cette forme, sont moins sensibles pour lui; il les paye sans s'en apercevoir et *sur ses revenus;* il en sent moins en effet le poids que pour les contributions directes, qu'il doit quelquefois imputer sur son petit *capital*, lorsque ses revenus sont épuisés. Le caractère de première nécessité des contributions indirectes pour l'État a été considéré, par certains économistes modernes qui s'attachent plus particulièrement au côté pratique des choses, comme une qualité si importante que la justice rigoureuse de leur répartition doit fléchir devant elle. — Dans le traité que nous avons déjà cité, M. Ad. Wagner (vol. II, page 378) s'exprime en ces termes sur ce sujet :

« Malgré l'importance intrinsèque à laquelle ces principes (la juste répartition des impôts) puissent prétendre, on ne peut cependant, d'après les règles suivies en matière de finances et d'économie politique, leur accorder que le troisième rang dans un système d'impôts. C'est un axiome que la pratique, placée en face de la nécessité, n'a cessé de reconnaître, mais que la théorie a souvent négligé dans la science depuis A. Smith. Avant tout, il est absolument nécessaire qu'un système d'impôts atteingne son but, qui est de faire face aux besoins de l'État, mais autant que possible, d'après des principes économiques rationnels, car c'est d'eux que

dépendent la réalisation certaine du but financier et en même temps la possibilité de supporter la charge d'une manière durable. C'est là l'intérêt primordial. Ce n'est qu'au second rang que viennent les intérêts particuliers, qui réclament une juste répartition, laquelle ne leur peut être accordé que si les besoins financiers et la bonne organisation économique du système d'impôts le permettent. »

La thèse est peut-être poussée à ses dernières limites, mais dans son ensemble elle est fondée et répond sans aucun doute à la pratique gouvernementale, qui est éclectique et ne se laisse guider que fort rarement, et dans ce cas là nullement à son désavantage, par des théories exclusives.

Quant au reproche adressé aux contributions indirectes de faire enchérir les objets de consommation il paraît peu nécessaire d'y répondre. Parler ici *d'enchérissement*, c'est absolument comme si l'on disait : un impôt, par exemple sur le vin, est un impôt sur le vin. En achetant un article de consommation, et le législateur l'a voulu ainsi, on acquitte en même temps une taxe ; mais il n'y a là aucun fait d'enchérissement. Cette critique aurait quelque fondement, si l'on pouvait indiquer un moyen d'acquitter les impôts sans les payer.

Il paraît y avoir plus de sérieux dans le reproche de l'élévation des frais de perception. Mais en principe ces frais ne sont nullement la conséquence nécessaire du caractère de ces impôts ; ils ont pour cause la tendance de la plupart des contribuables à se dérober au devoir de payer ces impôts à l'État. Que cette tendance disparaisse, les frais de l'administration des contributions indirectes ne seront pas plus élevés que ceux des autres.

Pour plus d'une de ces contributions, le droit ne peut se séparer des choses ou des articles auxquels il est attaché. Ainsi là où le monopole du tabac existe, la valeur de la plante est comprise dans les frais de perception du tabac ; il en est de même de la taxe des lettres que le facteur nous apporte ; cette taxe est presque exclusivement le salaire du facteur, et un bien petit salaire pour un grand service.

Tout notre plaidoyer est implicitement compris dans cette proposition de Montesquieu, que l'impôt sur les objets de consommation doit atteindre le moins possible les articles de première nécessité, et la taxe doit être d'autant plus élevée que la matière imposable s'éloigne davantage du degré d'absolue nécessité pour la consommation » (1).

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. XIV. Il continue ainsi : « L'impôt direct est plus naturel à la servitude, l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté. »

La base la plus juste de l'impôt est la somme de satisfactions des besoins qu'un individu se procure par son travail ou par sa fortune pendant un temps déterminé, ou qu'il pourrait se procurer sans nuire à ses facultés naturelles de travail et à sa fortune.

Pour les contributions directes, c'est-à-dire pour les impôts sur le revenu du capital, le rapport de l'impôt avec sa source réside dans la force productrice du capital, sous ses formes diverses, et prise en elle-même, mais pour les contributions indirectes le rapport se rencontre dans la situation où se trouve l'objet imposable, l'objet de consommation vis-à-vis du travail et de son produit.

Ce rapport est triple : d'abord tout article de consommation est la condition de la conservation et du développement du travail (l'impôt sur l'objet est un véritable impôt sur l'alimentation ou la consommation) ; en second lieu, la consommation jointe à l'alimentation sert à la satisfaction d'une jouissance qui n'est pas de première nécessité (l'impôt est un impôt mixte d'alimentation et de jouissance) ; en troisième lieu, c'est un objet qui sert exclusivement à une jouissance sans utilité intrinsèque, le luxe (l'impôt est un pur impôt de jouissance, impôt sur le luxe).

Mais de même que l'impôt direct ne doit pas toucher au principal, l'impôt indirect ne doit pas moins laisser intact le travail, c'est-à-dire la force productrice de son existence même.

Le principe supérieur de tout impôt indirect doit être le suivant : « imposer le moins possible les articles d'alimentation, ménager les jouissances mêlées à l'alimentation, mais imposer complètement les objets de jouissance exclusive, le luxe. »

Ainsi logiquement développé, l'impôt de consommation ne rencontrera plus l'opposition des adversaires les plus passionnés des contributions indirectes. L'un des critiques les plus spirituels de ce système, Lassalle, présentant sa défense devant le tribunal de Berlin, après avoir invoqué en sa faveur le témoignage de l'ensemble des auteurs contre un impôt indirect, qui charge les objets de consommation proprement dits, c'est-à-dire les articles d'alimentation, n'en a pas moins fait l'aveu que s'il était possible au moyen d'impôts sur les articles de luxe de donner satisfaction à une partie appréciable des besoins de l'État, il introduirait lui-même un impôt de cette nature, s'il était à la tête du gouvernement, afin d'alléger le fardeau des impôts sur les articles de première nécessité qui pèsent sur les classes inférieures.

Les articles de luxe, dans le sens le plus large du mot, objets de consommation générale et en cette qualité matière imposable très productive, ce sont le tabac et l'eau-de-vie.

Nous reviendrons en leur lieu et place sur ces deux articles ; nous donnons d'abord un aperçu des diverses formes de contributions indirectes, d'après le droit administratif français.

1. Nous traiterons dans une première section des droits sur les actes de transmission de propriété, parce qu'ils présentent fréquemment les caractères des deux grandes classes d'impôts (directs et indirects) et qu'ils forment ainsi la meilleure transition de l'une à l'autre.

2. Impôts sur les consommations. Les objets soumis à ces contributions indirectes par excellence sont nombreux et sont des sources très abondantes de recettes. Pour mieux s'en rendre compte, on peut les diviser ainsi :

a. Droits perçus à l'intérieur du pays,

b. Droits de douane perçus à la frontière,

c. Droits perçus en forme de monopole.

Pour ne pas nous embarrasser dans des divisions trop compliquées, nous nous bornons à ne considérer comme impôts de consommation proprement dits que les droits perçus à l'intérieur et à traiter à part les deux autres subdivisions.

3. Droits de douanes. On sait que ces droits de douanes n'ont pas toujours un but uniquement fiscal. — Les articles, soumis aux droits de douanes, sont de diverse nature; il y a lieu de traiter conjointement avec eux quelques taxes de navigation, comme la surtaxe de pavillon et d'autres.

4. Monopole. Ici sont compris les impôts de consommation qui se distinguent des autres uniquement par leur forme de perception : ce sont le tabac, la poudre à feu et les allumettes chimiques.

5. Droits ou taxes pour services rendus (droits rénumératifs, *Gebühren*). Dans cette section, nous traiterons des postes, des télégraphes et de quelques autres droits moins importants.

D'ailleurs, les contributions indirectes présentent tant de points communs, qu'il est bien souvent difficile, pour ne pas dire impossible, de les diviser en catégories bien tranchées.

B. IMPOTS SUR LES ACTES ET DROITS DE MUTATIONS.

1. L'administration et ses agents.

Avant d'examiner le côté économique de ce groupe d'impôts, il convient de l'envisager au point de vue administratif.

Nous avons déjà vu que l'administration de l'enregistrement, du timbre et des domaines forme une direction générale, qui relève du ministre des finances. Elle se compose d'une administration centrale et d'administrations départementales. A la tête de la première

se trouve un directeur général, assisté d'administrateurs, de chefs de bureau et de sous-chefs; dans les départements fonctionnent, d'une part, des directeurs et des inspecteurs, de l'autre, des receveurs (1) de divers grades.

En présence de la variété des circonstances dans lesquelles les droits sont susceptibles d'être perçus, il ne suffit pas d'établir partout des receveurs, il faut encore entretenir un mécanisme de surveillance assez compliqué. Cette surveillance incombe aux directeurs, inspecteurs, sous-inspecteurs et autres agents.

La loi n'a pas seulement soumis les citoyens à l'obligation d'acquitter les impôts dont il est question ici, elle leur a encore donné un intérêt à se soumettre à cette obligation; car, dans la plupart des cas, elle a fait du payement de l'impôt une formalité essentielle; un titre qui ne porte pas la mention expresse que cette formalité a été remplie est généralement nul et sans effet, ou bien il est entaché d'un vice. D'autres précautions importantes ont été prises pour assurer l'exécution de la loi. La plupart des actes doivent passer par les mains des notaires, huissiers et greffiers, et ces fonctionnaires sont passibles de fortes peines, dans le cas où ils ont oublié ou ont omis dans ces actes quelque formalité nécessitant l'acquittement d'un droit. Le nombre des actes authentiques qui sont soumis à cette disposition est très grand, on peut estimer à 3,300,000 les actes rédigés chaque année par les notaires et il en est établi peut-être le double par d'autres hommes de loi.

En même temps, les peines auxquelles sont exposés les contribuables ou les fonctionnaires compétents, en cas d'inobservation de la loi, sont aussi nombreuses que rigoureuses dans l'application. Les juges sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, de veiller aux intérêts du Trésor; avant de rendre un jugement et lorsqu'ils l'ont rendu, ils doivent examiner si toutes les pièces de procédure sont timbrées et enregistrées; enfin, chaque maire, et particulièrement le fonctionnaire chargé de la tenue des registres de l'état civil, est obligé, sous sa responsabilité personnelle, de faire toutes les déclarations nécessaires.

Partout le Trésor a établi ses gardiens, et les inspecteurs et sous-inspecteurs de l'administration veillent de leur côté à ce qu'ils remplissent leur devoir. Ils doivent procéder à la révision en tous lieux où peuvent se trouver des actes soumis aux droits, et ils sont autorisés à faire l'inspection spéciale de toutes archives, registres, polices, livres et actes.

(1) Le titre de percepteur (synonyme de receveur) est réservé au grade inférieur des fonctionnaires chargés de recevoir les contributions directes.

Nous allons énumérer les principales attributions du grand service public dont nous nous occupons en ce moment :

1° Principalement, c'est le service de l'enregistrement, qui est chargé de relever tous les titres qui ont une forme authentique (notariale ou judiciaire); il en est de même d'une série d'actes sous seing privé que la loi énumère. Ce service n'a pas seulement à procéder à l'enregistrement, mais encore à la perception des droits. Ce dernier point est la tâche des receveurs; pour le remplir il ne suffit pas de faire une simple vérification du montant des droits, il faut aussi déterminer les droits applicables et leur montant; c'est un travail qui présente de fréquentes difficultés.

2° Ce service perçoit aussi l'impôt sur les valeurs mobilières, véritable impôt direct, qui n'a la forme d'une contribution indirecte que par son mode de recouvrement.

3° Il incombe au même service de débiter le papier timbré, de délivrer les formules de passe-ports et les permis de chasse; il s'ensuit que les employés compétents doivent veiller à ce que les droits de timbre soient exactement appliqués.

4° Il perçoit les frais de justice.

5° Le régime des hypothèques lui est également attribué.

6° L'administration des domaines, sauf les forêts, en relève également. — Nous aurons à parler ailleurs en détail de cette administration (V. chapitre IX).

2. *De l'enregistrement proprement dit.* — Les droits acquittés aux seigneurs féodaux pour chaque transmission de propriété donnèrent aux conseillers de finances des rois, à la fin du moyen âge, l'idée d'introduire au moyen de l'*insinuation* et du *contrôle* des taxes analogues destinées à prendre la place des anciens droits féodaux. L'insinuation (1), qu'on peut faire remonter à l'année 1539, avait pour but d'opérer sur un registre spécial l'inscription de certains titres, par exemple des donations, tandis que le contrôle, introduit en 1581, était destiné à fixer d'une manière authentique la date d'actes importants, afin que personne ne pût les antidater ou les postdater.

Si l'on compte encore ici le centième denier, c'est-à-dire un droit de 1 p. 100 sur les transmissions de propriété, que Louis XIV introduisit en 1703, nous aurons tous les précurseurs du droit d'enregistrement établi par la loi du 5 décembre 1790, impôt auquel ont donné sa forme actuelle les lois du 22 frimaire an VII et du 27 ventôse an XI. Nous aurons l'occasion de citer, dans le cours de notre exposé, quelques lois ultérieures.

(1) *Enregistrer* est une expression plus moderne pour *insinuer*.

Bien que l'enseignement du droit administratif français se plaise parfois à vanter les bienfaits juridiques de ces institutions et à les présenter comme la chose essentielle, le but principal et évident du droit d'enregistrement n'en est pas moins de procurer à l'État des recettes importantes. Il n'est pas douteux que ces avantages juridiques doivent être accueillis avec reconnaissance, bien qu'ils ne puissent avoir un effet pratique pour chaque acte. Il reste cependant à se demander si l'État se serait fait payer ces bienfaits aussi cher, s'ils n'avaient pas eu pour but d'ouvrir des sources de revenus. Le législateur aurait pu se contenter de réclamer un droit fixe et de le baser sur l'étendue du travail, tandis qu'il demande le plus souvent des droits proportionnels. Tout acte de droit privé (judiciaire ou extrajudiciaire) est soumis à cette formalité; les exceptions doivent toutes être expressément indiquées dans la loi.

C'est ainsi que toutes les affaires concernant les pauvres sont soumises à un enregistrement en débet, c'est-à-dire que la partie en cause reste temporairement débitrice des droits, évidemment avec la pensée que généralement ce provisoire se perpétuera; on a voulu ainsi avoir un enregistrement s'étendant à tous les cas.

Le droit lui-même admet trois formes différentes. Les deux premières, le droit fixe et le droit proportionnel, figuraient déjà dans la loi du 22 frimaire an VII, tandis que la troisième, le droit fixe gradué, a été établi par la loi du 28 février 1872.

Sont soumis au droit proportionnel : toute mutation de propriété, même sans acte (par exemple par succession), toute obligation contractée ainsi que sa libération, toute condamnation, toute reconnaissance ou liquidation de sommes d'argent. Tous les autres actes ne sont soumis qu'à des droits fixes, et la loi énumère la plupart des catégories de ces actes; ceux qui ne sont pas dénommés sont traités par analogie.

Les taux fixes gradués introduits après 1870-1871, que l'on pourrait appeler des taxes par classes, ont pour but d'élever certains droits qui étaient auparavant fixes et modérés. Sont soumis aux droits fixes gradués :

1° Les actes de formation et de prorogation de société;
2° Les contrats de mariage;
3° Les actes de partage;
4° Les actes portant délivrance de legs;
5° Les consentements à main-levée d'hypothèque;
6° Les prorogations de délai pures et simples de créances;
7° Les titres nouvels et reconnaissances de rentes:
8° (1) Les actes translatifs de propriété, d'usufruit, ou de jouissance de biens

(1) Les lois des 28 avril 1816 et 15 mai 1818 avaient fait aux contrats énumérés dans

immeubles situés en pays étrangers ou dans les colonies françaises, dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi ;

9° Les actes ou procès-verbaux de vente de marchandises avariées, par suite d'évènements de mer, ou de débris de navires naufragés ;

10° Les adjudications et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnements et fournitures dont le prix doit être payé directement par le Trésor public.

Nous allons essayer de donner une idée des trois formes de droits précités, en examinant les tarifs qui leur sont applicables.

Droits proportionnels. — La disposition de la loi est ainsi conçue : Tous actes par lesquels on s'oblige, se libère ou transmet, sont soumis à un droit proportionnel. Il est d'au moins 0 fr. 10 p. 100 fr., et, comme nous le verrons ailleurs, de 9 p. 100 au plus, auxquels s'ajoutent encore 25 p. 100 de surtaxe; ainsi, au lieu de 0 fr. 10, on payera 0 fr. 12 1/2, et au lieu de 9 p. 100, 11 1/4 p. 100.

Il faut distinguer entre les immeubles et les meubles, ou les biens meubles; ceux-ci sont taxés moins haut, pour ne pas pousser à la fraude, qui est plus facile à leur égard.

Les actes qui engendrent ou confirment une obligation payent un droit de 1 p. 100, ceux qui contiennent une libération, 1/2 p. 100, et ceux qui constatent une mutation de propriété, 4 p. 100 si c'est un immeuble, et pour un bien meuble 2 p. 100 de la valeur de l'objet imposable. Les immeubles supportent en outre 1 1/2 p. 100 de droit de transcription, si le titre de propriété est transcrit; la transmission de propriété est soumise ainsi à un droit total de 5 1/2 p. 100. — Nous retrouverons plus loin ces droits de transcription en parlant des hypothèques. — Pour un échange d'immeuble, le droit est de 2 p. 100, plus 1 1/2 p. 100 de droit de transcription.

Les contrats de bail sont soumis à un droit de 1/5 p. 100 du fermage annuel. D'après la loi de l'an VII, ainsi que d'après la loi du 16 juin 1824, on devait payer en une seule fois pour toute la durée du bail : l'emphytéose était considérée comme un bail de vingt ans, le bail pour la vie durant comme conclu pour dix ans. Si, suivant l'usage adopté en France, le bail a été fait pour 3, 6 ou 9 ans, à la volonté du preneur, c'est-à-dire du fermier, l'impôt est exigé en bloc pour 9 ans. — Dans cette situation, on évitait fréquemment de payer l'enregistrement du contrat en déclarant qu'il était basé sur une convention verbale; aussi la loi du 23 août 1871 a-t-elle permis d'acquitter le droit tous les trois ans.

Cette loi de 1871 a été peu modifiée par celle du 28 février 1872; elle a fixé en même temps pour les loyers des maisons un droit d'en-

les numéros 8, 9 et 10, la faveur de ne les soumettre qu'aux droits fixes, tandis qu'ils auraient dû supporter les droits proportionnels.

registrement de 1/5 p. 100 et, comme les locations sont en grande majorité verbales, le plus souvent pour un terme de trois mois, la loi a pris une mesure analogue à la précédente relativement aux baux verbaux. Dans les deux cas, c'est le propriétaire du fonds qui doit payer l'impôt, mais la plupart du temps il s'en décharge sur le fermier.

Le Code civil (art. 1075) a prévu le cas où des parents font de leur vivant le partage de leurs biens entre leurs enfants; lors de ce partage, le droit de mutation n'est pas applicable; cependant la loi garantit les intérêts de l'État, en considérant ce partage comme une espèce particulière de donation et en l'imposant de 1 1/2 p. 100 (1 p. 100 sur la fortune mobilière) de la valeur de l'objet. Depuis 1875 (loi du 21 juin), le droit de transcription a été abaissé pour ce cas à 3/4 p. 100. En général, les donations sont traitées exactement comme les successions, il n'y a d'exception que pour celles qui ont été faites dans un contrat de mariage par des personnes non parentes, et qui doivent payer un droit de 6 p. 100. Nous reviendrons plus loin sur les droits de succession.

La législation récente s'est efforcée particulièrement d'atteindre la fortune mobilière, tantôt par des pénalités, tantôt par l'abaissement des droits ou par la facilité des formes applicables. Ainsi une loi spéciale du 28 février 1872 s'efforce, dans le cas qui se présente fréquemment, où un industriel vend son établissement, d'empêcher que le successeur n'échappe à l'impôt (1).

Il va sans dire que nous ne pouvons pas donner ici le tarif des divers droits que nous venons de signaler, nous allons seulement relever quelques-uns de ceux qui se présentent le plus souvent, sans les disposer comme il a été fait jusqu'ici et comme on le fera encore plus tard, suivant la *nature du document* ou du contrat, mais d'après le *taux du droit*.

Il est payé :

1 p. 1000 (0 fr. 10 par 100 fr.) sur les ventes aux enchères publiques et en gros, sur les cautions et sur les baux et loyers;

2 p. 1000 sur les baux d'un an, sur les échanges de fonds voisins;

2 1/2 p. 1000 sur les cautionnements des comptables.

5 p. 1000 sur la transcription des dettes, créances, sur leur prorogation, les protêts de lettres de change, les cautions d'accusés qui promettent de se présenter devant les tribunaux, sur les jugements, concernant les adjudications mobilières, sur les ventes de marchandises après faillite, etc.;

(1) Il est facile de constater la mutation au moyen de divers indices, par exemple le changement du nom sur l'enseigne de la maison ou par le bulletin du percepteur, et les agents de l'administration peuvent s'appuyer sur ce fait. Si un industriel s'est retiré des affaires et qu'un autre ait pris seulement le même local, il suffit, en cas de doute, de fournir des preuves sur l'état de choses véritable.

1 p. 100 sur les échanges de biens limitrophes, sur les adjudications, transcriptions de créances et partages de mobilier;

1 1/4 p. 100 sur les donations de biens meubles (actions et obligations, etc.) faites dans certains cas, par des parents à leurs enfants, dans les contrats de mariage;

1 1/2 p. 100 des donations dans d'autres cas, spécialement entre époux, et par contrat de mariage, etc.;

2 p. 100 sur la vente des marchandises, des navires (1) et des domaines de l'État, sur les contrats d'antichrèse et sur les jugements qui admettent des dommages-intérêts ou des indemnités;

2 1/2 p. 100 des transcriptions de biens dans les contrats de mariage;

3 p. 100 sur les transcriptions de valeurs mobilières entre époux, d'après les contrats de mariage, ainsi que sur les cautionnements des conservateurs des hypothèques, s'ils consistent en fonds de terre;

3 1/2 p. 100 sur les échanges de biens; un seul des biens est chargé de cet impôt;

4 p. 100 sur la vente des fonds ainsi que sur les partages judiciaires, et sur la transmission de fonds par des parents à leurs enfants, sans qu'il soit intervenu ni mariage ni partage;

8 p. 100 sur les polices d'assurances.

Il existe encore toute une série de contrats qui ne font pas partie de l'énumération précédente ou qui n'offrent pas de chiffres sur lesquels on puisse baser le droit. Il faut alors s'aider de fictions conventionnelles. Ainsi lorsque des parents font le partage de leurs biens entre leurs enfants, les revenus annuels des biens à partager sont multipliés :

a. Par 20, s'il s'agit d'un immeuble situé en ville (5 p. 100)

b. Par 25, s'il s'agit d'un fonds de terre (4 p. 100); c'est sur la somme ainsi obtenue que le droit est établi.

S'il n'est pas question d'un véritable partage, mais de transcription de l'usufruit, on multiplie les revenus par 10, selon le cas par 12 1/2, afin de déterminer le capital imposable (2); c'est toujours sur le capital que l'impôt est assis, et cette règle s'étend si loin que dans d'autres cas c'est la valeur nominale de l'objet qui sert de base; ainsi, pour la transcription d'une créance de 1000 francs, si l'acheteur ne donne que 800 francs, l'impôt n'en est pas moins payé sur la somme de 1000 francs. S'agit-il de l'établissement d'une rente, l'impôt est assis sur le capital employé, et si l'on ne connait pas le montant du capital, la rente perpétuelle est multipliée par 20, la rente viagère par 10. Un objet, dont l'usufruit est accordé gratuitement, est estimé à la moitié de sa valeur.

Dans toutes les conventions écrites qui doivent être frappées d'un droit proportionnel, et où il n'est question d'aucune valeur déterminée, les parties doivent s'entendre pour faire l'estimation, indi-

(1) Cette disposition de la loi du 28 février 1872 a été supprimée par la loi du 29 janvier 1881, et les navires ne payent plus que 3 fr. de droits fixes.

(2) En Prusse et en Angleterre, le droit est établi d'après l'âge de l'usufruitier.

quer la somme fixée à la fin de l'acte et apposer au-dessous leur signature; de cette façon, si les parties font une estimation visiblement au-dessous de la valeur réelle, la direction de l'enregistrement a le droit, indépendamment de la peine qui peut être encourue, de demander une expertise. Le droit de recours du Trésor a une durée de 30 ans, s'il y a preuve écrite, et de 10 ans si la preuve ne s'appuie que sur des témoignages.

Droits fixes. — Il n'y a pas beaucoup à dire sur ces droits simples. Le taux est au minimum de 0 fr. 75, et au maximum de 150 francs; la loi contient à cet égard les dispositions de détail nécessaires; il y a uniquement à relever que, à moins d'exceptions formelles, la règle ordinaire est que les actes judiciaires et extrajudiciaires (émanant des huissiers) supporteront un droit de 1 fr. 50, et les autres (actes civils) un droit de 3 francs; les taxes plus élevés représentent des droits de justice. Par exemple, les jugements qui établissent une curatelle ou prononcent une interdiction, ou une séparation de corps et de biens, ainsi que les arrêts de la Cour de cassation, sont frappés d'un droit de 37 fr. 50. Les détails du tarif sont sans intérêt pour notre but; on trouve d'ailleurs ces détails dans les ouvrages de Championnière et Rigaut, Dalloz, Cuénot, etc.

Droits fixes gradués. — On a déjà indiqué les catégories d'actes qui sont soumises à cette taxe; le tarif en est assez simple, il comprend :

5 fr. pour les actes où les sommes mentionnées ne dépassent pas 5,000 fr.

10 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 5,000 fr., mais n'excédant pas 10,000 fr.

20 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 10,000 fr., mais n'excédant pas 20,000 fr.

Ce compromis entre le droit fixe et le droit proportionnel ne paraît pas avoir été heureusement combiné, car, en définitive, on n'a affaire ici qu'à un droit proportionnel établi graduellement et pour lequel il n'y avait pas lieu de créer une catégorie spéciale. Il semble que dans l'espèce on n'a pas tenu compte du proverbe français : « Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée. »

Actes exempts de droits. — Ce sont principalement les mutations de propriété qui intéressent l'État et qui s'opèrent par vente ou échange; les affaires d'expropriations; les actes de poursuites pour le recouvrement des contributions directes et indirectes, lorsqu'il s'agit de cotes ne dépassant pas 100 francs; les actes de procédure devant les conseils de prud'hommes, lorsque l'objet de la contestation n'excède pas 25 francs; les actes nécessaires pour le mariage des indigents et la légitimation de leurs enfants naturels; les actes rela-

tifs à l'exercice des droits électoraux; les actes judiciaires nécessités par les réclamations relatives à la formation des listes du jury; les actes intéressant les sociétés de secours mutuels. Comme on le voit, il s'agit dans tous ces actes d'affaires d'intérêt public, car les actes émanant des autorités et ne se rapportant pas à des mutations de propriété font foi par eux-mêmes et n'ont pas besoin d'être enregistrés.

3. *Impôts sur les valeurs mobilières.* — Il a déjà été question sommairement de l'impôt sur les valeurs mobilières lorsque nous avons traité des contributions directes. Nous avons renvoyé ici l'exposé de ce chapitre parce que ce sont les agents de l'enregistrement qui sont chargés de la perception de ces impôts. Il y a d'ailleurs encore d'autres raisons pour en parler ici; en effet, les valeurs mobilières payent : en premier lieu, un droit de timbre; en second lieu, ils sont chargés d'un droit de mutation, c'est-à-dire d'enregistrement; en troisième lieu, l'impôt sur le revenu qui est établi sur ces valeurs n'est pas payé directement à l'État par le propriétaire, mais les sociétés, c'est-à-dire les personnes juridiques qui en font l'émission, le payent elles-mêmes à l'État et opèrent la retenue de l'impôt sur les intérêts ou dividendes. L'existence d'un intermédiaire et le fait que l'impôt est attaché au papier lui-même et que le débiteur est celui qui le possède même passagèrement, donnent à cet impôt un caractère de contribution indirecte, quoique à d'autres égards il soit impôt direct.

En exposant la législation relative à ce sujet, nous procéderons par ordre chronologique.

Droit de timbre sur les valeurs mobilières. — Les valeurs mobilières sont devenues dans le courant de ce siècle assez abondantes pour attirer l'attention des hommes d'État, et après 1848 on a soutenu que, par analogie avec les créances et obligations, les valeurs mobilières devaient être grevées de taxes correspondantes. En conséquence, une loi du 5 juin 1850 a soumis : 1° le capital des sociétés par actions à un droit de timbre de 1/2 p. 100 si leur durée doit être de 10 ans au moins, et de 1 p. 100 si elles ont été constituées pour une plus longue durée; 2° les obligations des sociétés et celles des communes et des départements (mais non celles de l'État) à un droit de timbre de 1 p. 100. Depuis le 23 août 1871, ce droit a été élevé de 20 p. 100 (2 décimes).

Les sociétés peuvent acquitter en bloc le montant total de l'impôt et faire timbrer leurs titres, ou bien elles s'abonnent, ce qui est le cas habituel; dans ce dernier cas, elles payent par an 5 centimes par 100 francs, et depuis 1871, 6 centimes pendant toute la durée de la société ou de la validité du titre. Dans la pratique, les sociétés par

actions ont l'habitude de défalquer des recettes ce droit de timbre avant la fixation du dividende; au contraire, pour les deux autres espèces de droits, le dividende est d'abord établi et ensuite il est fait à chaque actionnaire ou créancier une déduction sur la somme attribuée à chaque action ou obligation.

Droit de transmission. — La taxe établie par la loi précédente du 5 juin 1850, devait comprendre à la fois le droit de timbre et le droit d'enregistrement. Plus tard, en présence des nécessités budgétaires, on préféra attribuer à cette taxe le caractère exclusif de droit de timbre et introduire à côté d'elle un droit spécial de transmission à titre de droit d'enregistrement. C'est ce qui fut fait par la loi du 23 juin 1857 et par le décret d'exécution de ladite loi, en date du 17 juillet de la même année. Tous les titres émis par des sociétés, des communes, des départements ou des établissements de toute sorte sont soumis à ce droit, et ces personnes civiles ou juridiques doivent en payer, d'avance et par trimestre, le montant à l'État, mais pour les titres au porteur seulement. Le droit est de 20 centimes par 100 francs ou 1/5 p. 100 (loi du 29 juin 1872).

Les titres nominatifs ne payent le droit de transmission que s'il y a eu mutation effective, et dans ce cas la taxe est de 1/2 p. 100. Il n'est pas ajouté de décimes. On a donné à cette forme d'impôt le nom de droit de transfert (loi de 1857), qui doit être aussi acquitté, dans le cas de conversion des titres au porteur en titres nominatifs. Les titres au porteur passent de main en main sans qu'on puisse constater la transmission de propriété; voilà pourquoi on a établi un abonnement sous le nom de taxe de transmission. Le droit est acquitté d'après la quantité de papier en circulation; les actions ou obligations nominatives, inscrites sur les registres de la société, ne sont pas comptées.

Il n'y a pas lieu ici à la perception de décimes; mais la valeur imposable se calcule d'après le cours, en sorte qu'une action d'une valeur nominale de 500 francs, mais qui pendant l'année a eu un cours moyen de 750 francs, doit être imposée à 7 1/2 × 20 centimes ou 1 fr. 50, tandis qu'au cours de 500 francs, elle ne devrait payer que 1 franc. Au contraire le droit de timbre mentionné plus haut se calcule toujours d'après la valeur nominale. — Le timbre est imprimé sur le papier et ne peut être augmenté ni diminué, tandis que le droit de transmission varie suivant le montant du capital transmis de fait.

Impôts sur le revenu des valeurs mobilières. — Les deux précédents droits sont assis sur le capital; celui dont il va être question est basé sur le revenu réel.

A mesure que s'augmentent les dividendes d'une valeur mobilière, s'augmente aussi l'impôt, il en suit les mouvements; le taux de l'impôt a été fixé à 3 p. 100 du dividende ou de l'intérêt. Il n'y est point ajouté de centimes additionnels. Les valeurs mobilières de l'étranger qui circulent en France doivent, lorsque ce ne sont pas des valeurs d'État, supporter comme les valeurs nationales les trois espèces de droits décrits précédemment. Avant que ces valeurs puissent être admises à la cote de la Bourse, la Société doit constituer un représentant, qui est agréé par le ministère des finances et responsable de l'impôt.

Les valeurs d'État étrangères ne payent qu'un droit de timbre, fixé ainsi : 75 centimes pour les obligations de 500 francs et au-dessous; 1 fr. 50 par titre de 500 à 1000 francs; 1 fr. 50 pour chaque somme de 1000 francs en plus ou fraction de cette somme. La rente française de l'État ne payant pas d'impôts, on n'a pas voulu frapper de taxes élevées les valeurs d'État étrangères pour ne pas provoquer de représailles.

Les impôts sur les valeurs mobilières ont rencontré en France beaucoup d'adversaires ; mais les droits de timbre et de transmission moins que l'impôt sur le revenu. On a objecté que le revenu sur les valeurs mobilières a déjà acquitté par l'intermédiaire des sociétés tous les impôts qui incombent aux citoyens. On a pris pour exemple un propriétaire de filature, et l'on a dit que, s'il était suffisamment riche pour être seul propriétaire de la fabrique, il ne payait pas cet impôt, mais que si, faute d'être assez riche, il se réunissait avec quelques capitalistes pour former une société par actions, il devait acquitter ces droits spéciaux. L'opinion opposée a trouvé constamment dans les Chambres une majorité formée par les propriétaires ruraux, qui faisaient ressortir les difficultés avec lesquelles lutte l'agriculteur et la facilité avec laquelle le rentier encaisse ses intérêts ou ses dividendes.

A la demande d'étendre ces impôts spéciaux à la rente, on a répondu que l'État avait pris envers ses créanciers l'engagement de ne pas l'imposer; l'on a en même temps fait valoir (c'était l'époque des grands emprunts) qu'une semblable mesure porterait préjudice au crédit de l'État. L'influence de ces impôts sur le cours des valeurs imposées a fourni plus d'un argument contre eux. Mais actuellement ces critiques semblent avoir cessé.

4. *Droits de successions, de donations, de greffe et d'hypothèque.* — Les droits de succession ont plus qu'un intérêt fiscal, on les considère encore, dans certaines régions, comme un moyen de changer la répartition des fortunes. Les socialistes, s'apercevant que les proprié-

taires ne sont pas disposés, de leur vivant, à laisser prendre leur bien sans le défendre, et peut-être aussi qu'une semblable prétention ne répondrait pas absolument à la justice, ils se décident à attendre la mort du propriétaire pour absorber son avoir sous une forme moins violente : ils nient simplement le droit de succession. D'autres socialistes, plus modérés, ne prennent pas aux enfants tout l'avoir du défunt pour l'adjuger à la nation ; ils se contentent de prétendre à une part plus ou moins grande de cet avoir, et proposent un impôt progressif très rapide sur les successions. Il est cependant des partisans de l'impôt sur les successions qui présentent en sa faveur des arguments moins radicaux.

Pour expliquer cet impôt, nous écarterons complètement tous ces arguments si subtils que certaines théories mettent en ligne suivant les besoins de leur cause; il nous suffit de dire qu'en tous temps, on a eu besoin d'argent, et qu'on a su en prendre là où il y en avait, par exemple dans les héritages ; tous les droits, tous les impôts que nous supportons aujourd'hui reposent sur de vieilles traditions, et nous essayons de les faire accorder autant que possible avec les progrès de la civilisation.

En fixant le taux des droits le législateur a toujours tenu compte du sentiment naturel du testateur envers ses héritiers ; on voit en effet que dans tous les pays, tantôt les enfants sont exempts de l'impôt, tantôt ont moins à payer que des parents moins rapprochés, et l'impôt augmente avec l'éloignement des degrés de parenté. — Là où il n'y a que des héritiers très éloignés ou non parents, l'État prend les plus gros droits. Mais dans ce dernier cas même, un droit trop élevé peut être nuisible, s'il porte par trop atteinte aux capitaux constitués qu'on ne peut désorganiser sans porter préjudice au pays.

Toutefois, il est difficile de trouver une théorie morale ou économique qui justifie pleinement l'impôt sur les successions. En effet, l'impôt doit toujours provenir du revenu, il ne doit jamais toucher au capital. Aussi Rau veut-il que, même lorsque l'héritage échoit à des parents éloignés, l'impôt soit limité au revenu de l'héritage.

Pour défendre l'établissement d'impôts légers sur les héritages, on a fait valoir que des droits sont dus à l'État pour la garantie qu'il donne de la transmission des héritages (M. P. Leroy-Beaulieu). Si l'on devait payer quelque chose à l'État pour chaque service rendu par lui, il faudrait en arriver à la théorie d'assurance générale émise par Émile de Girardin, et pour chaque promenade où l'on n'aurait pas été assassiné, pour chaque nuit où l'on n'aurait pas été volé, etc., il faudrait donner une rémunération à l'État. En fait, on

ne paye pas à l'État sa protection pièce à pièce, et si l'argument invoqué était juste, il ne devrait être fait aucune différence entre les différents degrés de parenté.

Avant de terminer ces considérations théoriques, que nous ne pouvons développer à fond ici, nous devons mentionner une proposition qui a été faite. C'est celle qui voudrait exclure absolument de la succession les parents éloignés, pour employer en faveur des pauvres les biens devenus sans maîtres. Celui qui a fait cette proposition ne s'est pas aperçu qu'on amasserait ainsi une fortune de mainmorte de la pire espèce, sur laquelle s'établirait le paupérisme comme une véritable institution d'État. Cette idée manque absolument d'application pratique, sans compter qu'il serait fort difficile de déterminer à quel degré de parenté on devrait fixer la limite, et l'on aurait en même temps à décider si l'on devrait détruire le droit de tester.

Parmi les diverses législations sur cette matière, celle de la France est assurément une des moins justes et des plus oppressives. La faute en est au malheur des temps dans lesquels elle s'est développée, et aussi au mot passé en proverbe : « Après moi le déluge », qu'on entend si souvent en France. Il est assurément dans la nature de l'homme de se dérober autant que possible pendant la vie à toutes les choses désagréables parmi lesquelles il faut compter la nécessité de payer l'impôt; aussi préfère-t-on que la déduction de l'impôt s'opère après la mort, plutôt que de payer pendant la vie des taxes relativement plus élevées; on concède au fisc des droits d'autant plus grands qu'on s'intéresse moins à ses héritiers; aussi est-il naturellement généreux envers l'État, celui qui n'a rien à transmettre à des héritiers. Si l'on consulte le Répertoire de législation de Dalloz (vol. XXII, p. 288, n° 3960 et suivants), et que l'on compare les lois du 22 frimaire an VII, 28 avril 1816, 21 avril 1832 et 18 mai 1850 (en 1872 on n'a ajouté que des centimes additionnels), si l'on recherche enfin au fond de ces dispositions le sentiment qui les a inspirées, on se convainc aisément de la justesse psychologique de l'opinion que nous avons exprimée.

Après tous les changements que les droits de succession ont subis depuis la révolution de 1789, le tarif en est aujourd'hui établi ainsi :

Transmission par décès.

En ligne directe : ascendants et descendants............	1 p. 100.
Entre époux (donation ou testament)....................	3 —
En ligne collatérale : entre frères et sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces............................	6 1/2 —

Entre grands-oncles, grandes-tantes, petits-neveux, petites-nièces, cousins-germains	7 p. 100.
Entre parents éloignés	8 —
Entre étrangers, y compris les époux, s'il n'y a ni testament ni donation en leur faveur	9 —

Il faut remarquer que la loi française a évité le plus possible de se servir de l'expression : droits de succession; il n'est question que de droits de transmission; ce qui les distingue de ces derniers, c'est qu'on ne fait pas de différence entre la fortune mobilière et la fortune immobilière. Cette égalité de traitement pour les deux espèces de biens a été admise, parce que, pour les transmissions par décès, aucun acte spécial n'est nécessaire. Pour les donations entre-vifs la situation est différente, parce que la confection d'un acte est la règle; cet acte peut cependant être évité dans certaines circonstances, par exemple si l'on donne des valeurs au porteur, qui se transmettent de la main à la main.

Le tarif applicable aux donations qui sont d'après leur forme une sorte de succession entre-vifs, est ainsi établi :

Transmission entre-vifs à titre gratuit.

	Taux perçu par 100 fr.	
	Meubles.	Immeubles.
1° En ligne directe (des parents aux enfants) :		
Par contrat de mariage	1.25	2.75
En dehors du contrat de mariage (ou sans contrat de mariage) et sans partage proprement dit	2.50	4. »
En dehors du contrat de mariage et avec partage (Code civil, 1075, 76)	1. »	
2° Entre époux :		
Par contrat de mariage	1.50	3. »
En dehors du contrat de mariage	3. »	4. »
3° Entre frères et sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces :		
Par contrat de mariage	4.50	4.50
En dehors du contrat de mariage	6.50	6.50
4° Entre grand-oncle, grand'tante, petits-neveux, petites-nièces, cousins-germains :		
Par contrat de mariage	5. »	7. »
5° Entre parents plus éloignés :		
Par contrat de mariage	5.50	5.50
En dehors du contrat de mariage	8. »	8. »
6° Entre personnes non parentes :		
Par contrat de mariage	6. »	6. »
En dehors du contrat de mariage	9. »	9. »

On voit par ce tableau que le législateur français a favorisé l'établissement des époux, mais on lui reproche de n'être pas parvenu jusqu'à ce jour à tenir compte dans le calcul de la masse successorale des dettes existantes, même hypothécaires. Par exemple, si l'on hérite d'un bien qui a une valeur nominale de 100,000 francs, et sur

lequel repose une hypothèque de 60,000 francs, la fortune réellement transmise n'a plus évidemment qu'une valeur de 40,000 francs, et cependant on doit payer un droit de succession sur les 100,000 francs.

On a plus d'une fois discuté, tant au sein du Parlement qu'au dehors, sur cette situation particulière, mais sans parvenir à une réforme de cette injustice évidente. Les attaques qui se sont produites ont été écartées par cette fin de non-recevoir, qu'une autre assiette des sommes à percevoir ici occasionnerait trop de difficultés (1). Il est donc difficile de présenter cette partie de la législation française comme un modèle; celle de la Prusse est ici évidemment supérieure.

Analysons cette dernière. D'après l'article 5 de la loi du 30 mai 1873, « il est déduit de la masse imposable toutes les dettes et les charges qui ont été acceptées à cause des dettes. » Il faut ajouter à cette masse : les dépenses de dernière maladie et les frais d'enterrement du défunt, les frais judiciaires et extrajudiciaires de règlement de succession et des procès introduits dans l'intérêt de la masse, mais on n'y comprend pas le montant lui-même de l'impôt de succession ni les frais des procès entre cohéritiers.

On doit remarquer ensuite la disposition de l'article 14, d'après laquelle la valeur des droits d'usufruit est calculée, pour l'acquittement des droits de succession, d'après l'âge atteint au moment de l'ouverture de la succession par la personne qui bénéficie de la jouissance ou de la prestation (2). « Si la jouissance ou la prestation s'est éteinte au bout d'*un* an, la valeur en est établie suivant la durée effective, et la somme versée en trop est *remboursée.* » Une semblable disposition est une chose presque inconnue dans la législation financière française; tout argent versé est ordinairement acquis à l'État.

La loi prussienne présente encore dans ses articles 20, 21, 22 et 25 une disposition équitable: celui qui hérite d'une nue-propriété peut surseoir à l'acquittement de l'impôt jusqu'à ce que l'usufruit ait cessé. La France ne connaît pas de semblables délais pour le payement de l'impôt de succession, aussi plus d'un héritage a-t-il été refusé pour cette raison.

Nous devons relever encore le passage suivant de la tarification prussienne, où il est dit :

(1) Dans la pratique, on se tire d'affaire en atténuant la valeur du bien proportionnellement au montant de la dette.

(2) Ainsi pour un héritier âgé de 15 ans, le revenu annuel est multiplié par 16, et pour des personnes plus âgées, par des chiffres toujours plus petits, en sorte que pour un usufruitier âgé de 80 ans, le multiplicateur n'est plus que 2.

Ne sont pas soumis à l'impôt de succession :

1° Toute succession qui n'atteint pas 50 thalers (150 marks, soit 187 fr. 50. — En France il n'existe pas de minimum);

2° Toute succession qui est dévolue :

a. A des ascendants;

b. A des descendants, issus de mariage ou légitimés. Sont également exempts de l'acquittement des droits de succession, les enfants illégitimes pour la succession de leur mère ou de ses ascendants;

c. A des époux.

Nous passons toutes les autres dispositions de la législation prussienne, qui est en tous points plus libérale que celle de la France, et nous faisons seulement remarquer que, d'après le tarif prussien, les parents les plus éloignés doivent payer sur la succession 4 p. 100, et les étrangers 8 p. 100. Dans presque tous les pays, la législation sur la matière se rapproche beaucoup plus de celle de Prusse que de celle de France; même ailleurs qu'en Prusse, les enfants et surtout les époux sont exempts des droits de succession. Aux États-Unis d'Amérique, cet impôt a été supprimé d'une manière générale, sept ans après la guerre de sécession.

Droits de greffe. — Le greffier est le fonctionnaire chargé de la rédaction des minutes des jugements; le greffe, c'est le secrétariat ou le dépôt des archives des tribunaux de tout degré. Nous pouvons nous dispenser de décrire les attributions de ce fonctionnaire; nous remarquerons seulement que les greffiers ont la mission de percevoir certains droits pour le compte de l'État, et qu'ils reçoivent une indemnité pour ce travail. La place de greffier est classée parmi les offices au même titre que les charges de notaire, d'avoué, d'huissier et d'agent de change; elle est transmise par voie de vente à des personnes capables de la remplir; la transmission de cet office doit être soumise à l'agrément du ministre de la justice.

Les droits que le greffier doit percevoir ont été établis par la loi, et la perception en est surveillée par les agents de l'administration de l'enregistrement. Ils comprennent les taxes perçues pour l'inscription au rôle et pour la rédaction et l'expédition de certaines pièces qui figurent dans la procédure. Ils se composent de droits fixes de 1 fr. 25, 1 fr. 50 et 3 francs, aussi bien que de droits proportionnels de 1/4 et 1/2 p. 100. Le tarif des droits de greffe ne présentant aucun intérêt au point de vue des finances de l'État, nous le passons sous silence.

Droits d'hypothèque. — Les registres des hypothèques forment une partie spéciale des livres d'enregistrement. Sur ces derniers, on inscrit en totalité ou en extrait des actes de toute nature; sur les autres on ne porte que les créances reconnues ou éventuelles dont sont chargés les immeubles.

Le registre des hypothèques est ainsi le livre des charges de la

propriété; il est tenu par un conservateur des hypothèques, nommé par le ministre. Ce fonctionnaire doit fournir un cautionnement; ses obligations sont énoncées dans le Code civil, articles 2196 à 2204, et dans les lois du 21 ventôse et du 11 brumaire an VII; comme elles appartiennent essentiellement au droit civil, il n'est pas nécessaire d'entrer davantage dans les détails. Remarquons seulement que le conservateur des hypothèques n'a pas seulement à s'occuper de l'inscription des créances, mais encore de la transcription des mutations de propriété.

Ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer, le droit de transmission est de 4 p. 100 pour une vente. La transcription opérée par le conservateur des hypothèques coûte en outre 1 1/2 p. 100, en sorte qu'il y a à payer en totalité 5 1/2 p. 100. Grâce à cette formalité, le fonds vendu est inscrit au nom du nouveau propriétaire, auquel il est ouvert une nouvelle feuille qui porte seulement que le fonds appartient à A. ou à B. C'est sur cette feuille que sont inscrites les hypothèques qui peuvent grever cette propriété. Le droit d'inscription est de 1 franc par 1000 francs du montant de la dette inscrite.

Le droit de transcription est de 1/2 p. 100 dans les partages. En cas de transcription dans plusieurs arrondissements, l'État ne perçoit qu'un droit fixe de 1 franc pour chaque transcription en plus; quant au droit proportionnel pour les hypothèques qui doivent être soumises à plusieurs inscriptions, il est acquitté en entier dans le premier bureau. Dans les cas où l'État est directement intéressé, l'inscription est opérée gratuitement.

Le conservateur des hypothèques reçoit pour son travail des droits fixes. Le tarif de ces droits, établi d'abord par le décret du 21 septembre 1810, a été modifié par ordonnance royale du 1er mai 1818, et, plus tard, par la loi du 5 janvier 1875. Dans la plupart des cas, on doit payer 1 franc; dans d'autres, 25 centimes ou 50 centimes. Pour les inscriptions, les copies d'actes sont comptées sur le pied de 1 franc par rôle, avec 25 lignes à la page et 18 syllabes à la ligne. Si le droit est proportionnellement faible pour chaque cas, les recettes des conservateurs des hypothèques n'en sont pas moins importantes à cause du grand nombre de transcriptions et d'inscriptions.

5. *Droits de timbre.* — C'est en Hollande, en 1634, qu'aurait été imaginé, dit-on, l'impôt du timbre. En France, l'impôt du timbre a été établi par un édit du 16 mars 1673; peu à peu il s'est développé, et la loi du 13 brumaire an VII, a posé les bases de la législation aujourd'hui en vigueur. Plus tard on a inventé le timbre mobile, on a élevé le montant du droit, on a fait des modifications de détail, mais le système est resté le même.

Les dispositions relatives à la perception de l'impôt du timbre sont très simples. Le papier timbré est fabriqué par des particuliers, livré à Paris, où l'on y appose les deux timbres que l'on connaît (un timbre sec et un timbre noir). A cette intention, il est établi un grand atelier où des femmes et des jeunes filles comptent les feuilles et où des machines impriment le timbre. A la tête de cet atelier se trouve placé le directeur des domaines de la Seine (l'un des directeurs de l'administration de l'enregistrement du département); les timbres mobiles sont également fabriqués dans cet atelier.

De l'administration centrale, les feuilles de timbre et les timbres mobiles sont envoyés en quantité suffisante dans les départements, où ils sont reçus par les directeurs et délivrés par les gardes-magasins responsables. Ceux-ci envoient les feuilles de timbre et les timbres mobiles aux receveurs, qui les vendent au comptant. Des receveurs, les timbres passent principalement aux bureaux de distribution, qui donnent à chacun la facilité de se procurer le papier ou les timbres nécessaires. Les notaires, les huissiers et les avoués doivent faire directement chez les receveurs l'achat du papier timbré dont ils ont besoin.

Faisons remarquer qu'en règle générale tous les actes publics qui n'en sont pas expressément exceptés, et un grand nombre d'actes privés, sont soumis au timbre. Entrons dans quelques détails :

Timbre de dimension. — Sous plus d'un rapport, on peut comparer ce droit avec les droits fixes d'enregistrement, auxquels il se trouve toujours adjoint. On l'appelle timbre de dimension, parce que le papier sur lequel il est placé a différentes grandeurs et que le prix diffère selon la grandeur.

Le tableau suivant présente les cinq grandeurs avec les prix fixés par la loi du 2 juillet 1862 (les droits primitifs datent du 13 brumaire an VII); il faut, depuis la loi du 23 août 1871, ajouter encore 2 décimes.

PRIX.	HAUTEUR DE LA FEUILLE.	LARGEUR DE LA FEUILLE.	DÉSIGNATION.
0fr.50 (0fr.60)	0m.2500	0m.1768	Demi-feuille, petit papier.
1 . » (1 .20)	0 .2500	0 .3536	Petit papier.
1 .50 (1 .80)	0 .2973	0 .4204	Moyen papier.
2 . » (2 .40)	0 .3536	0 .5000	Grand papier.
3 . » (3 .60)	0 .4204	0 .5946	Grand registre.

Habituellement, les feuilles sont dénommées d'après leur prix.

La loi a déterminé avec une clarté suffisante les cas où l'on doit se servir de l'un ou de l'autre (1).

Timbre proportionnel. — Les actions et les obligations, les lettres de change et les effets de commerce sont soumis à cette forme de droits. Après plusieurs variations, le tarif des lettres de change a été fixé de la manière suivante par la loi du 22 décembre 1878 et le décret du 18 mars 1879 :

Effets inférieurs à 100 fr.	0 fr.	05
— de 100 à 200 fr.	0	10
Pour chaque somme de 100 fr. en plus	0	05
Pour 1,000 fr.	0	50
Et pour chaque autre somme de 1,000 fr. sans fractions...	0	50

ce qui fait environ 1/2 pour mille et une petite fraction en plus, puisque les sommes inférieures à 100 francs sont taxées à 5 centimes. Il existe des approvisionnements de lettres de change en blanc, de 100 à 20,000 francs; mais pour les sommes plus fortes, l'effet doit être timbré spécialement (timbre à l'extraordinaire). Dans certains cas, il suffit que l'agent compétent certifie l'acquittement du timbre (visé pour timbre) pour remplacer le papier-timbré proprement dit.

Les lettres de change étrangères payables en France acquittent également le timbre, et la loi du 11 juin 1859 a introduit à cet effet des timbres mobiles, qui doivent être appliqués avant tout usage de la lettre de change en France. Les lettres de change tirées de l'étranger sur l'étranger, et qui ne font que toucher le sol français, sont également passibles d'un timbre (2), qui est, depuis la loi du 20 décembre 1872, de 1/4 pour mille.

Enfin il faut comprendre également ici les bordereaux des agents de change et des courtiers, pour lesquels il faut payer 50 centimes de timbre, si la somme est inférieure à 10,000 francs, et 1 fr. 50, si elle est plus élevée.

Catégories spéciales de timbre. — Nous indiquerons ici les plus importantes :

Timbre de quittance. — Sont soumises à ce droit toutes les formes possibles de libération de dette, lorsqu'elles dépassent la somme de 10 francs. Le taux en est fixe et toujours de 10 centimes. — On

(1) Pour les contrats privés, on est dans l'usage de se servir du plus petit format, à moins que l'acte n'ait trop d'étendue; les officiers ministériels (notaires, huissiers) doivent au contraire, dans la plupart des cas, employer la feuille de 1 fr. 50; à cette occasion, il leur est indiqué le nombre de lignes et de syllabes qui doivent figurer à la page, pendant qu'il leur est défendu de faire des abréviations ou de réunir deux actes sur la même feuille.

(2) En Allemagne, il n'en est pas ainsi d'après la loi de 1873.

emploie dans ce cas des timbres mobiles (loi du 23 août 1871).

Les chèques sont également soumis à un droit de timbre fixe, de 10 centimes, s'ils sont tirés sur place, et de 20 centimes pour ceux qui sont tirés de place à place. Les formules à chèque doivent être timbrées d'avance. Les chèques tirés de l'étranger sur une place française doivent, avant leur emploi en France, acquitter 20 centimes de timbre, également en apposant des timbres mobiles.

Quittances d'impôts. — Cette espèce particulière de quittances, qui est astreinte à un droit fixe de 25 centimes, existait déjà avant 1871 (d'après la loi du 8 juillet 1865) ; le percepteur est obligé de délivrer une quittance timbrée.

Récépissé des chemins de fer. — Ils remplacent pour les chemins de fer la lettre de voiture et suivent, si c'est nécessaire, les expéditions qui se continuent par voie de terre ou par canaux. — Le timbre de ces récépissés est de 70 centimes pour les envois par les trains de marchandises, et de 35 centimes pour ceux qui sont expédiés par la grande vitesse.

Timbre des polices d'assurances. — Les polices d'assurances doivent être écrites sur du papier timbré à 60 centimes. Les sociétés peuvent s'affranchir de cette obligation, en contractant un abonnement avec le Trésor; dans ce cas il est payé :

1° Par les assurances contre l'incendie, la mortalité des bestiaux et la grêle 3 centimes par 1000 francs des opérations de l'année précédente;

2° Par les assurances sur la vie et contre les accidents, 2 francs par 100 francs de primes versées dans l'année;

3° Par les caisses départementales, ayant pour but de secourir les incendiés, 1 pour 100 du montant des cotisations (lois du 5 juin 1850, et du 2 juillet 1862). Depuis 1871 il est ajouté deux décimes.

Pour les assurances maritimes, il n'est admis aucun abonnement. Jusqu'à la loi du 27 juillet 1876, les sociétés payaient, en vertu de la loi du 5 juin 1850, le timbre, même pour les affaires conclues hors de France. Actuellement, ces contrats d'assurances sont exempts de droits, pour ne pas empêcher les compagnies d'étendre leurs affaires à l'étranger.

Timbre sur les affiches. — Il n'est question ici que d'affiches privées; elles peuvent être écrites, imprimées ou peintes. Pour les affiches écrites ou imprimées, le timbre est de 5 centimes par 12 décimètres carrés 1/2 et au-dessous, plus 2 décimes de surtaxe; il est de 10 centimes pour celles qui vont de 12 décimètres 1/2 carrés jusqu'à 25; de 15 centimes pour celles de 26 à 50 décimètres, et de 20 centimes pour de plus grandes dimensions. Le droit le plus élevé

est dû, si l'affiche contient deux annonces; si elle en comprend cinq, le timbre est doublé.

Le papier d'affiches est timbré avant d'être imprimé, ou muni d'un timbre mobile. Les affiches peintes sur les murs ou sur toile coûtent 50 centimes pour une dimension inférieure à 1 mètre carré, et 1 franc pour de plus grandes dimensions. — Il est en outre nécessaire pour ces dernières affiches d'obtenir une permission spéciale de la police.

Lettres de voiture et connaissements. — Des lettres de voiture pour les transports par terre (sauf par les chemins de fer) ne sont pas obligatoires. Mais s'il en est établi, elles doivent porter le timbre. Au contraire les connaissements ou polices de chargements pour navires sont obligatoires (Code de Commerce, art. 281 et suivants). — Le petit papier de 60 centimes suffira habituellement pour ces deux actes.

Passeports et permis de chasse. — Les passeports aussi bien que les permis de chasse sont soumis à l'impôt du timbre. Les passeports à l'intérieur coûtent 2 fr. 40 centimes, ceux pour l'étranger 12 francs ; — les permis de chasse, 25 francs, soit 15 francs (18 francs avec les décimes) pour l'État, et 10 francs pour la commune.

Exemptions. — Sont exempts du timbre : les arrêtés des autorités, les papiers concernant le service militaire, les actes relatifs à l'assistance judiciaire, la correspondance entre les autorités et l'administration, les affiches des candidats aux élections, les écriteaux (1) et autres papiers divers (2). Dans certains cas le timbre est accordé sans frais.

Ces détails peuvent suffire pour donner un aperçu de la législation française en matière de timbre. Si la législation anglaise est plus développée et rapporte le double à l'État, il ne faut pas oublier qu'elle comprend généralement le droit d'enregistrement, qui fait en France l'objet d'une perception séparée.

En Prusse, le droit de timbre comprend également le droit d'enregistrement proprement dit; le Budget de l'État fait la distinction entre droits de timbre, droits de succession, et frais de justice, et la loi prussienne du 7 mars 1822 distingue dans ces différents articles le timbre pour les ventes (art. 5), ceux pour les baux et locations (art. 6), pour les successions (art. 9) et pour les procès (art. 11). Il y a une différence énorme dans le taux de ces droits entre la Prusse et la

(1) Toute autre annonce, même en un seul exemplaire apposé sur le côté intérieur d'une fenêtre, est soumis au timbre, et cela en vertu de décisions judiciaires, ce qui paraît fort sévère.

(2) On trouve des détails dans Block, *Dictionnaire de l'administration française*, page 1732, n° 188. — Il faut se rappeler que les valeurs sur l'État, les rentes, n'ont pas à supporter de timbre proportionnel.

France, comme nous l'avons déjà relevé dans la section relative aux droits de succession. Ainsi, pour les contrats de vente, on paie en France comme droit d'enregistrement 5 1/2 pour 100, de plus le timbre, tandis que le tarif prussien n'exige en tout que 1 pour 100; ajoutons que la loi prussienne du 26 mars 1873 a encore admis des suppressions et des diminutions de droits de timbre.

Pour comparer les droits prussiens avec ceux de même nature applicables en France, on doit réunir dans le budget prussien de 1880-1881 les trois articles suivants :

Droits de timbre	19,000,000 marks.
Droits de succession	5,000,000 —
Frais de justice et amendes	48,900,000 —
Total	72,900,000 marks.

Il faut ajouter à ce chiffre la part de la Prusse, soit 59 p. 100 environ, dans le produit du droit de timbre sur les effets de commerce pour l'Empire, et dont le produit se monte à 6,592,000 marks. En ce qui concerne le tarif du timbre des effets de commerce, l'article 1er de la loi du 10 juin 1869 avait établi l'échelle suivante (1) :

Pour 150 marks et au-dessous	10 pfennigs.
De 150 jusqu'à 300 marks	15 —
De 300 — 600 —	30 —

et en continuant ainsi, pour chaque somme de 300 marks en plus, 15 pfennigs, et toute fraction commencée de 300 marks est comptée pour la somme entière (2).

Pendant un moment, il a existé en France un tarif tout aussi élevé, la loi du 19 février 1874 ayant triplé le droit qui existait avant 1870 (déjà le 23 août 1871, le droit avait été doublé); mais le 22 décembre 1878, on le réduisit de nouveau à 0,05 p. 100, parce qu'on pensait qu'un droit élevé sur les lettres de change serait nuisible au point de vue économique. En Allemagne, également, depuis la loi du 4 juin 1879, le droit de timbre a été réduit et on le perçoit maintenant d'après l'échelle ci-après :

Effets de 200 marks et au-dessous	10 pfennigs.
— de plus de 200 jusqu'à 400 marks	20 —
— de 400 jusqu'à 600 marks	30 —
— de 600 — 800 —	40 —
— de 800 — 1000 —	50 —

(1) On a fait ici la conversion des thalers et des gros en marks et pfennigs. Le mark (1 fr. 25) compte 100 pfennigs.

(2) Par contre, les lettres de change tirées de l'étranger sur l'étranger, et certaines tirées de l'intérieur sur l'étranger, sont exemptes du timbre.

Et pour chaque somme de 1000 marks en plus, de façon que toute fraction en plus paie comme 1000 marks. 50 pfennigs.

L'opinion que le droit de timbre élevé a pu empêcher le développement du système des traites en Allemagne ne peut guère être admise ; la nouvelle loi n'a voulu que supprimer l'ancienne inégalité, et sans doute aussi dégrever un instrument de commerce très utile.

Depuis la consolidation de l'Empire allemand, on s'est efforcé à plusieurs reprises de réaliser dans la législation du timbre une plus grande égalité entre les taxes qui étaient perçues dans les divers États confédérés, et d'ouvrir en même temps aux finances de l'Empire, par ce moyen, de nouvelles sources de revenus. Les exposés des motifs des lois présentées au Reichstag sur cette matière, en 1869 (collections des imprimés (Drucksachen) du Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord, n° 192), en 1875 (Drucksachen, n° 43) et en 1878 (Drucksachen, n° 22) donnent une connaissance suffisante de cette double tendance de la réforme des impôts. Il a fallu beaucoup de temps pour que le gouvernement ait pu, après plus d'une modification de son projet originaire, faire passer la loi sur le timbre qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1881, car l'opposition lui opposait, outre les arguments de nature politique, l'objection de la lourdeur des charges pour le commerce.

D'après cette loi les actions et les valeurs au porteur, nationales ou étrangères, sont soumises à un timbre de 5 p. 1000 ; les titres de rentes et les obligations de l'étranger paient 2 p. 1000 de leur valeur nominale ; les titres de rentes et obligations indigènes, 1 p. 1000. Quant aux bordereaux des agents de change pour l'achat, la vente ou la livraison d'argent, d'effet, etc., le timbre est de 20 pfennigs par affaire ; les bordereaux des mêmes affaires conclues à terme sont soumis à un droit de 1 mark ; pour les comptes, extraits, etc., relatifs aux affaires comprenant achat ou livraison de billets de banque, de lettres de change ou effets de commerce, le timbre est également de 20 pfennigs ; enfin les billets de loterie publiques acquittent un droit de timbre de 5 p. 100.

Parmi ces trois nouveaux droits de timbre, le premier et le dernier n'ont pas, comme on le sait, rencontré une grande opposition ; il n'y avait guère que le second, le timbre sur les bordereaux et comptes d'agents de change, qui eût un caractère un peu gênant ; mais il le serait bien moins si la jurisprudence du ministère des finances et celle des directions des contributions étaient moins contradictoires. En exemptant de la taxe les effets de commerce de moins de 300 marks, les ventes de marchandises de 1000 marks et au-

dessous, les télégrammes et la correspondance commerciale pour des distances d'au moins 15 kilomètres, le législateur montre qu'il a abordé ces matières avec prudence et s'est surtout préoccupé d'atteindre le moins possible ou de ne pas toucher du tout aux affaires commerciales proprement dites. Il paraît donc étonnant que les autorités financières interprètent les dispositions de la loi d'une manière si rigoureuse et sans ménagement pour les affaires commerciales. Ce procédé révèle une lacune de la loi, ou au moins un manque de clarté qu'on ne saurait reprocher à la législation française sur la matière (1).

Sans précisément reconnaître à l'impôt sur les bordereaux d'agents de change un mérite économique, on s'en est cependant accommodé. Le timbre sur les actions, les obligations et les titres de rentes, ainsi que sur les billets de loterie, n'a pas rencontré de forte opposition (en dehors de la bourse), parce que cet impôt est, sous certains rapports, proportionnel au revenu des citoyens et par conséquent plus facilement supportable.

6. *Domaines.* — L'administration des domaines est une branche du service de l'enregistrement. Mais comme les recettes qu'elle recueille ne proviennent pas de l'impôt, elles doivent être traitées dans une section spéciale, nous y renvoyons le lecteur (2).

7. *Généralités sur l'enregistrement. — Statistique.* — On élève contre les droits d'enregistrement des critiques plus ou moins justifiées ; nous nous bornons à dire en leur faveur qu'ils sont très productifs. Il y a lieu toutefois à distinguer entre les critiques celles qui s'adressent à telle ou telle forme de droits.

En majeure partie, les droits fixes comprennent des taxes qui peuvent encore se défendre ; en effet dans un grand nombre de cas, il est avantageux que les actes soient préservés de la perte ; la certitude de leur date présente aussi son intérêt, et pour des services de cette nature l'État peut se faire payer des droits modérés. Il en est tout autrement de la plupart des droits proportionnels : la vente d'un bien qui vaut un million n'entraîne pas plus de formalités pour l'État et pour ses agents que celle d'un bien de 100,000 francs, et si, dans le premier cas, l'impôt est plus lourd, on ne peut avoir d'autre raison que de vouloir atteindre dans son capital plus élevé l'acheteur ou le vendeur présumé plus riche. Ce motif, qui peut paraître pratique,

(1) Pour expliquer en deux mots de quoi il s'agit, nous rappellerons que le législateur voulait imposer la spéculation boursière et ménager le commerce proprement dit. Soit par la faute du texte, soit par celle de l'interprétation ou de l'application, ce but ne semble pas avoir été atteint.

(2) La séparation des services a été faite aussi dans le budget de 1883, mais l'utilité de la séparation avait été soutenue par plusieurs auteurs.

ne procède pas d'un vrai principe de justice ou d'économie politique. Une saine politique en matière financière ne doit mettre des impôts que sur les revenus, soit directement et dans la forme d'impôt sur le revenu ou sur la consommation, et jusqu'à un certain point, même comme taxe pour service rendu (Gebühr). Les impôts sur le revenu répondent à cette idée que l'on peut cueillir les fruits mûrs, sans porter préjudice à l'arbre, parce que le moyen de production reste intact ; l'impôt sur le capital coupe au contraire une branche de l'arbre, pour atteindre les fruits, et la répétition de cet acte a pour conséquence de laisser un tronc dénudé à la place d'un arbre productif.

De même, la tendance évidente du droit d'enregistrement français est de prendre une partie du capital. De cette façon, on procède à la destruction du capital national, et on arrête l'accroissement de la richesse. Peut-on légitimement soutenir, comme on l'a fait, que ces déductions fiscales poussent les citoyens à remplacer par le travail et l'économie ce qui leur a été pris par le fisc?

Les inconvénients de cet impôt seraient promptement visibles dans toute leur étendue, si l'on ne s'efforçait de tous les côtés de lui échapper, au moins partiellement, et les amendes de plus en plus rigoureuses ne sont pas en état d'empêcher les fraudes.

Les droits d'enregistrement, qui grossissent les frais de justice, sont bien funestes. Un grand nombre de procès sont prévenus parce que la justice est devenue trop chère ; elle est chère en Allemagne, plus chère encore en France et absolument ruineuse en Angleterre.

Le tableau suivant fera voir combien sont élevés les frais des ventes forcées en France.

Ventes judiciaires, ventes forcées, licitations, etc.

MOYENNE des ventes judiciaires d'après le prix d'adjudication.	NOMBRE des ventes.	MONTANT TOTAL des adjudications.	MONTANT MOYEN des ventes.		MOYENNE* des frais par 100 fr. du prix.
			PRIX d'adjudication.	FRAIS.	
		fr.	fr.	fr.	fr. c.
500 fr. et moins......	1,161	321,715	277	367	132.33
501 à 1,000 fr.....	1,496	1,117,792	747	405	54.25
1,001 à 2,000	2,762	3,988,530	1,444	436	30.21
2,001 à 5,000	5,488	18,323,725	3,339	499	14.85
5,001 à 10,000	4,154	28,614,986	6,889	619	8.98
De plus de 10,000 fr..	6,087	269,833,997	44,330	977	2.20
	21,148	322,200,795	15,236	638	4.19

* Non compris les honoraires des avoués.

Ainsi on voit que pour les fonds qui valent moins de 500 francs, les frais s'élèvent à 132 1/3 p. 100 du prix ; pour ceux de 501 à 1000 francs, à 54 1/4 p. 100, et pour ceux de 1001 à 2000 francs, 30 1/4 p. 100 !

Depuis des années il est reconnu qu'il est urgent de remédier à cette situation, mais les choses continuent à rester en l'état. C'est que la politique absorbe une trop grande partie du temps de la Chambre (1).

Les chiffres suivants font voir d'une part le mouvement des impôts traités ici, de l'autre leur décomposition dans leurs éléments et leur rapport avec les phénomènes sociaux ou économiques.

L'augmentation constatée pendant cette longue série d'années a naturellement des causes diverses ; elle est basée en partie sur l'accroissement de la population, en partie sur l'élévation du prix des valeurs sur lesquelles portent les droits. Enfin on doit tenir compte de l'établissement de nouveaux droits et de l'augmentation de ceux qui existaient. L'influence des changements de limites territoriales sur le produit n'est pas visible, parce qu'ils se confondent ou se combinent avec des modifications dans le taux ou l'assiette de l'impôt (2).

(1) Déjà deux fois, le 17 mai 1876 et le 14 janvier 1878, le ministre de la justice a présenté des projets de loi pour remédier à cette situation fâcheuse ; plus tard, M. Turquet a fait également une proposition. Le 27 décembre 1880, M. Rameau a déposé son rapport. Au commencement de 1882, il a été question de ce rapport, mais il n'est guère vraisemblable que la loi soit mise en délibération cette année (1883).

(2) On trouvera plus loin un tableau comparatif de l'accroissement des différentes catégories d'impôt.

Montant des impôts depuis une série d'années.

ANNÉES.	ENREGISTREMENT.	TIMBRE.	TOTAUX.
	fr.	fr.	fr.
1840	190,596,720	34,473.033	225,069,753
1841	195,181,522	33,922,472	229,103,994
1842	203,642,515	36,655,262	240,297,777
1843	208,372,869	37,301,739	245,674,608
1844	214,988,361	37,393,921	252,382,282
1845	213,502,259	39,306,364	252,808,623
1846	215,671,173	40,439,085	256,110,258
1847	223,790,093	41,692,333	265,482,426
1848	169,682,981	30,920,478	200,603,459
1849	185,472,366	32,739,425	218,211,791
1850	203,540,840	39,836,926	243.377,766
1851	193,314,083	41,282,201	235,596,284
1852	218,776,082	44,315,841	263,091,923
1853	237,388,420	46,473,019	283,861,439
1854	230,445,273	48,573,466	279.018,739
1855	267,516,297	51,462,762	318,979,059
1856	286,691,168	54,419,794	341,110,962
1857	284,584,982	54,601,531	339,186,513
1858	287,138,184	53,000,167	340,138,351
1859	272,146,974	53,524,328	325,671,302
1860	300,340,394	56,049,610	356,390,004
1861	297,834,509	58,434,711	356,269,220
1862	319,110,118	65,380.454	384,490,572
1863	332,766,114	73,134,822	405,900,936
1864	329,421,288	76,245,779	405,667,067
1865	325,492,352	80,384,122	405,816,474
1866	347,252,306	82,302,569	429,554,875
1867	350,685,157	83,408,596	434.093,753
1868	364,256,410	84,986,261	449,242,671
1869	367,667,520	89,316,128	456,983,648
1870	286,195,478	74,849,901	361,045,379
1871	337,071,757	82,181,692	419,253,449
1872	433,464,160	137,747,947	571,212,107
1873	421,697,227	140,143,776	561,841,003
1874	430,491,133	152,160,048	582,651,181
1875	452,970,838	154,250,497	607,221,435
1876	470,611,966	153,893,975	624,505.941
1877*	470,620,599	156,108,376	626,718,975
1878*	487,373,000	158,878.000	646,251,000
1879*	519,991,000	140.467,000	660,458,000
1880*	549,812,000	147,315,000	696,127,000
1881**	523,516,000	140,467,000	663,983,000
1882*	552,096,000	145,014,000	697,110,000
1883*	601,988,000	160,680,000	762,668,000

* D'après les comptes provisoires.
** D'après les budgets.

En ce qui concerne le droit d'enregistrement, le compte général de 1877 donne le tableau suivant sur les différents éléments dans lesquels ce droit se décompose, et notamment le revenu brut et le revenu net.

Tableau des droits d'enregistrement pendant l'année 1877.

NOMENCLATURE DES DROITS	MONTANT DES DROITS dus par les contribuables.	MONTANT DES DROITS réellement perçus.
	fr. c.	fr. c.
1° Enregistrement proprement dit et droits de succession.		
a. Droits proportionnels :		
Ventes mobilières, montant des droits.........	16,317,922.52	16,316,315.20
Droits de transmission des valeurs mobilières d'après le droit en vigueur avant la loi du 29 juin 1872..............................	26,215.01	26,215.01
Ventes immobilières..........................	135,336.892.72	135,305,392.60
Donations... en ligne directe...............	16,296,516.98	16,295,418.18
Donations... entre époux..................	118,899.38	118,899.38
Donations... en ligne collatérale...........	2,625,792.71	2,624,390.65
Donations... entre personnes non parentes..	1,724,109.57	1,722,726.65
Droits de succession en ligne droite...............	32,923,133.44	32,920,222.47
Droits de succession entre époux..................	14,588,033.57	14,585,505.51
Droits de succession en ligne collatérale............	61,200,990.18	61,159,573.23
Droits de succession entre personnes non parentes..	16,576,238 80	16,573,972.48
Baux et antichrèses..........................	6,643,472.44	6,643,472.44
Adjudications au rabais et marchés..........	2,630,679.39	2,630,679.39
Obligations..................................	21,790,911.35	21,790,889.35
Cautionnements...............................	939,082.87	939.082.87
Libérations..................................	6,514,602.76	6,511,591.76
Condamnations, collocations et liquidations....	2,721,601.82	2,721,601.71
b. Droits fixes :		
Actes civils et administratifs................	7,835,020.60	7,835,004.10
— judiciaires............................	7.383,846.25	7,383,385.90
— extrajudiciaires.......................	13,107,383.80	13,107,383.80
— de l'état civil........................	25,259.85	25,259.85
Divers.......................................	6,884,93	6,884.93
c. Droits fixes gradués....................	9,430,603.60	9,430,548.60
d. Amendes................................	3,224,862.85	3.104,655.41
Totaux (1 décime compris depuis la loi du 6 prairial an VII)...............	380,018,957.39	379,812,071.47
2° Droits joints à l'enregistrement.		
Droits de greffe.............................	5,767,362.48	5,767,340.45
Droits d'hypothèque (comme les précédents, avec 1 décime en sus.....................	3,936,631.44	3,927,605.94
Amendes (non compris les amendes pour délits forestiers)................................	1,152,654.68	1,115,999.50
1 décime 1/2 (15 p. 100) de nouvelles surtaxes sur la totalité des droits)..................	53,069,976.00	53,038,665.76
Polices d'assurances maritimes...............	312,803.95	312,803.95
Polices d'assurances maritimes pour l'Algérie, perçues en France	35,387.77	35,387.77
Droits de transmission des valeurs mobilières.	25.313,415.68	25,313,198.62
Légalisation et visas des passe-ports..........	12,820.00	12,820.00
Droits de sceau (dispenses, etc.).............	202,369.15	202,869.15
Droits de recouvrement des frais de justice...	759.208.29	235,568.52

NOMENCLATURE DES DROITS	MONTANT DES DROITS	
	DUS PAR LES CONTRIBUABLES.	RÉELLEMENT PERÇUS.
	fr. c.	fr. c.
Droits de recouvrement des frais de justice administrative	4,120.51	1,879.90
Amendes et suppléments de droits pour actes faits aux colonies	34,891.88	34,891.88
Total pour l'enregistrement	470.620,599.22	469,810,602.91
En plus les droits de timbre. (V. plus loin.)	156,108,376.32	156,081,462.23
Total	626,728,975.54 *	625,892,065.14

* La différence rentre presque en entier l'année suivante. D'ailleurs, on peut constater combien cette différence est faible, car elle est moindre que le produit total d'un jour.

Le compte général de 1877, auquel le tableau précédent est emprunté, n'entre dans aucun détail sur les droits de timbre, mais comme ces droits présentent beaucoup d'intérêt, nous prenons ce qui nous est nécessaire dans le compte définitif ; mais auparavant, nous allons, d'après ce compte, et d'après d'autres sources, donner encore quelques chiffres sur la valeur des biens qui ont été soumis aux droits de succession et de transmission dans la période de 1826 à 1877. Ces chiffres présentent le tableau instructif de l'accroissement de la richesse de la France. (Ces chiffres n'ont pas une valeur absolue, en ce qu'ils ne disent pas exactement quel est le montant réel des héritages, ils n'indiquent que la proportion de l'accroissement.)

Valeur des biens soumis aux droits de mutation, aux années ci-après.

MUTATIONS. (biens meubles et immeubles.)	1826.	1836.	1856.	1866.	1877.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
a. Par décès :					
En ligne directe	934,762,618	1,077,488,584	1,509.694,904	2,241,489,756	2,993.021,472
Entre époux	129,120,689	140,458,231	206,983,713	317,170,388	442,067,394
En ligne collatérale	241,355,721	279,085,927	404,673,493	394,939,558	835,676,217
Entre non parents	33,120,780	43,293,882			
Aux établissements de bienfaisance	8,351,708	9,200,469	72,605,006	128,949,264	167,436,755
Totaux	1,346,711,516	1,549,527,093	2,193,957,116	3,082,548,966	4,488,201,838
b. Donations ou transmissions entre vifs à titre gratuit :					
En ligne directe	414,454,870	484,493,569	673,472,657	847,573,417	964,764.649
Entre époux	2,799,007	2,642,762	2,253,461	2,862,151	4,487,313
En ligne collatérale	21,247,159	21,210,251	23,663,699	32,555,811	39,253,144
Entre non parents	10.482,952	10,742,470	12.655,032	16,884,879	19,217,902
Totaux	448,983,988	519,089,052	711,044,849	899,876,258	1,027,723,008
c. Transmissions entre vifs à titre onéreux :					
Meubles	402,261,835	407,159,763	627,750.023	651,900,682	929,947,450
Immeubles	1,125,181,152	1,248,889,910	2,015,565,087	2,196,503.858	2,314.299,611
Totaux	1,527,442,987	1,656,049,673	2,643,415,110	2,848,304,540	3,244,247,061
d. Transmission de titres (1) :					
Français	»	»	»	5,582,789,753	10,182,597,570
Étrangers	»	»	»	1,957,191,033	1,164,735,655
Totaux	»	»	»	7,539,980,786	11,347,333,225

(1) Non compris les valeurs sur l'État qui sont exemptes d'impôts.

Ce tableau qui a été donné d'abord par M. Maurice Block dans sa *Statistique de la France* (Paris, Guillaumin, 1re édit., 1862) et que le ministre des Finances, M. Léon Say, a placé ensuite dans son projet de budget de 1883, peut donner lieu à des observations de toute sorte; mais les chiffres sont si éloquents qu'ils se comprennent sans commentaires.

En 1875 et en 1877, il a été enregistré des actes pour les sommes suivantes :

	1875.		1877.	
Montant des baux et locations..........	2,884	millions.	2,889	millions.
— des adjudications..............	265	—	238	—
— des obligations................	1,571	—	1,668	—
— des libérations................	1,176	—	1,179	—

Pour les actes de 1875 il a été payé 9,261,562 fr. de droits fixes, parmi lesquels 756,554 actes à 75 centimes; 2,646,028 à 1 fr. 50; 4,411,517 à 3 francs; 658,450 à 4 fr. 50, etc. Les droits gradués ont été appliqués à 441,053 actes et des hypothèques ont été inscrites pour une valeur de 282,489,005 francs.

Le débit de papier timbré, pour l'année 1877, se décompose ainsi par catégories :

1. — *Papier de dimension.*

		Nombre de feuilles.
Feuilles de...........................	0 fr. 50 (0 fr. 60)	9,083,777
—	1 00 (1 20)	5,077,459
—	1 50 (1 80)	9,985,848
—	2 00 (2 40)	211,385
—	3 00 (3 60)	27,119
— pour registres d'hypothèques..	3 00 (3 60)	1,344,202
— pour copies..................	0 50 (0 60)	5,026,956
Total.................		30,756,666

2. — *Timbre proportionnel et effets de commerce en blanc.*

En 1877, il y eut un débit de 12,399,856 feuilles (contre 13,290,089 en 1875). — Dans ce nombre figurent 4,466,074 à 15 centimes, 2,592,239 à 30 centimes, 1,417,411 à 45 centimes, 771,524 à 60 centimes; 961,027 à 75 centimes, 861,523 à 1 fr. 50 (effets de commerce de 1000 fr.) ou 315,450 à 3 francs (effets de 2,000 fr.); les autres chiffres sont beaucoup plus faibles. En outre il a été timbré à l'extraordinaire pour 7 millions 1/2 d'effets au-dessus de 20,000 fr. et il a été écoulé 13,583,757 timbres de 10, 20, 30 centimes (3,019,827; 2,225,756; 1,601,103).

3. — *Timbres mobiles spéciaux.*

Timbres de 10 centimes pour les quittances..................	118,062,803
(En outre pour les maisons de banque entre 25 et 30 millions)	
Timbres de 25 centimes pour les quittances des percepteurs...	7,332,663
— pour affiches (5, 10 et 20 centimes).................	6,912,217
— pour les connaissements (de 0 fr. 50, 1 et 2 fr.).. ...	645,978

Il va sans dire que nous n'avons relevé que les exemples les plus intéressants.

Frais de perception. — Les renseignements dont nous nous servons ici sont puisés dans les comptes de l'année 1877, que nous mettons en regard des évaluations de 1881. Les recettes s'élevaient aux suivants.

	1877.	1881.
Enregistrement...............	470,620,599 fr.	519,991,000 fr.
Timbre......................	156,108,876	140,467,000
Totaux................	626,728,975 fr.	660,458,000 fr.

Comparons ces recettes avec les frais, d'après le tableau suivant :

	COMPTE DE 1877.		ÉVALUATION POUR 1881.	
	AGENTS.	FRANCS.	AGENTS.	FRANCS.
Administration centrale......	76	383,248	78	379,250
Administration départementale, enregistrement.......	631	2,845,803	616	2,986,200
Tantièmes de perception des percepteurs (1)...........	»	11,510,022	3,234	11,915,400
Ateliers principaux du timbre (Paris)..................	171	243,032	170	316,200
Indemnités pour travaux extraordinaires..............	»	46,488	»	»
Magasins du timbre dans les départements.............	113	202,186	111	211,500
Total pour le personnel.	»	15,230,779	»	15,808,550
Dépenses de matériel........	»	954,308	»	1,100,000
Divers.....................	»	1,678,217	»	1,762,800
Total.................	»	17,863,304	»	18,671,350

Pour une recette de 626 millions en 1877, on trouve 17.8 millions de frais, en sorte que les frais de perception seraient de 2,85 p. 100, ce qui n'est pas un taux élevé (2).

D'après le Budget de 1881, il y a 660 millions de recettes, et

(1) Le nombre n'en est pas donné dans le compte définitif.

(2) A vrai dire, il faudrait déduire des recettes le droit d'hypothèque, puisque les frais n'en figurent pas ici ; mais ces droits rapportent si peu, qu'il n'y a pas lieu de les considérer.

18.6 millions de frais, ce qui fait 2.82 p. 100, et comme les frais de perception ne croissent pas dans la même proportion que les recettes, cette proportion, à mesure qu'elle augmente, est encore plus avantageuse.

C. — IMPOTS DE CONSOMMATION.

1. — *Observations générales.*

Généralités. — Divers impôts de consommation. — Mode de perception. — Droits de licence. — Compétence. — Frais de perception. — Après avoir traité en détail des contributions indirectes, il suffira de rappeler, en ce qui concerne les impôts de consommation, que les raisons pratiques que l'on fait valoir en faveur des contributions indirectes se résument en ce fait que ceux qu'elles atteignent ne les ressentent pas directement, de sorte que les contribuables les préfèrent généralement aux autres impôts. Ce point de vue est très important et les déclamations théoriques n'y peuvent rien.

Indépendamment de cette raison tirée de la pratique, on peut encore faire valoir une considération de beaucoup de poids, c'est que la consommation est proportionnelle aux revenus du contribuable et devient ainsi une mesure de sa force contributive. — Celui qui a de faibles revenus consomme peu et par suite donne peu à l'État; celui qui en a beaucoup consomme beaucoup et rapporte aussi davantage à l'État. — Si tous les autres objets de consommation (ce mot pris dans son sens le plus large), c'est-à-dire tout ce qui sert à satisfaire les besoins de l'homme, étaient soumis à l'impôt; si l'on pouvait défalquer, pour la verser à la caisse de l'État, une partie proportionnelle de chaque dépense, objets d'alimentation, habillement, objets de parure, habitation, plaisir, il ne se trouverait pas en réalité d'impôt plus élastique et s'ajustant mieux dans la plupart des cas au revenu réel que les droits sur les consommations : l'impôt sur la satisfaction des besoins deviendrait ainsi le meilleur des impôts sur le revenu.

Mais on sait qu'en fait, la situation est bien différente; en France même, un tiers à peine des objets de consommation est soumis à l'impôt; plus des deux tiers de ces objets sont exempts de charges, car il est pratiquement impossible d'imposer tout ce qui se consomme.

Du reste, l'impôt de consommation ne figure jamais seul au budget, on trouve toujours à côté de lui les contributions directes et d'autres taxes ; les impôts se complètent l'un l'autre, et si le droit de consommation, pris en lui-même, ne paraît pas absolument proportionnel, il n'est pas aussi dépourvu de proportionnalité qu'on a bien voulu le dire (Voy. page 201).

Il ne reste plus que le reproche de l'élévation des frais de perception ; nous en avons déjà donné l'explication, en disant que cet inconvénient tient principalement à la propension générale des contribuables à se dérober aux charges qui leur sont imposées, tendance qui persiste, quelle que soit la forme de l'impôt, mal nullement nécessaire, mais malheureusement inévitable. Mais l'administration française nous montrera comment on atténue ce mal et le réduit à son minimum.

Avant de passer à l'exposé détaillé de son organisation, nous allons d'abord prendre dans le projet du budget pour 1883 la liste complète des impôts de consommation qui existent en France.

Liste des articles soumis aux impôts de consommation.

Boissons (spiritueux, vin, bière, hydromel, cidre).
Sel (en dehors et sur le territoire des douanes).
Sucre indigène (ou sucre de betterave) et sucre étranger (même des colonies.)
Papier.
Huiles minérales (pétrole, etc.).
Autres huiles.
Acide stéarique et bougies de stéarine.
Vinaigre et acide acétique.
Dynamite.
Deux dixièmes du prix du transport par chemins de fer.
Deux dixièmes du prix des places pour le transport des personnes par d'autres entreprises publiques.

On voit figurer aussi dans cette partie du budget les allumettes, le tabac et la poudre à feu, qui seront traités à part dans la section relative au monopole, tandis que nous avons empiété un peu ici sur le chapitre du budget relatif aux droits de douanes ; nous en donnerons plus loin la raison.

Il nous reste encore à mentionner ici les impôts que le budget réunit sous le titre de « taxes et recettes diverses », liste qui contient notamment les articles suivants :

Licences.
Droits de tonnage.
Péages sur les ponts (supprimés par la loi du 30 juillet 1880).
Droits de contrôle de l'or et de l'argent (garantie).
Timbre des marques de fabrique.
Alcool dénaturé.
Cartes à jouer.
Droits d'indemnité pour la surveillance des fabriques de sucre et de soude.

Puis viennent sous la même rubrique les décimes additionnels, les amendes, ainsi que le produit des bacs et de l'affermage de pêche, qui à tort figurent dans ce chapitre.

16

La division officielle des matières est fondée sur des raisons de pratique administrative; tout en la suivant, nous nous efforcerons de tenir compte du point de vue scientifique et de traiter les matières d'après un plan aussi méthodique que possible.

Organisation du service. — Les impôts que nous venons d'énumérer sont perçus par la Direction générale des contributions indirectes. — Ce titre lui a été donné par un décret du 17 mai 1814 tandis qu'auparavant, et à partir de la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804), elle était désignée sous le nom de « régie des droits réunis » ou simplement de « les droits réunis ».

De 1791 à 1804 il n'y eut pas d'impôts indirects, l'administration des aides, qui existait sous l'ancien régime, ayant été supprimée. Jusqu'en 1780, les Aides ou Aydes avaient été affermées; lors de leur rétablissement en 1804, l'État se chargea lui-même de la perception des impôts, d'où l'expression « la Régie ». Pendant longtemps, cette direction générale comprenait aussi l'administration des douanes et la régie des tabacs, qui ont été depuis constituées en directions générales spéciales. Nous avons déjà eu l'occasion de donner un aperçu de l'organisation de cette administration, mais pour faciliter l'intelligence de ce qui va suivre, nous croyons utile de revenir brièvement sur ce sujet en évitant d'inutiles répétitions.

Le Directeur général, assisté des administrateurs ou chefs de division, chefs de bureaux et employés, dirige tout l'organisme. — Dans chaque département, sauf dans la Seine et la Corse, fonctionne un directeur des contributions indirectes; la Corse, où l'on perçoit peu de contributions indirectes, dépend du Directeur du département des Bouches-du-Rhône. A Paris, cet emploi est réuni à celui de directeur de l'octroi, de même que dans toutes les autres villes les employés de l'octroi perçoivent en même temps les impôts de l'État, c'est-à-dire les droits sur les boissons.

Le nombre des directeurs, y compris Paris, est de 86 (1). Dans les départements peu importants, le directeur conduit toute l'administration, mais dans les plus grands, plusieurs arrondissements forment une circonscription placée sous les ordres de sous-directeurs, dont le nombre s'élève à 143. — A côté des directeurs fonctionnent 171 inspecteurs; dans les villes chefs-lieux de département et d'arrondissement résident 374 receveurs principaux qui cumulent ordinairement les fonctions d'entreposeurs des poudres et des tabacs, et ce

(1) Les chiffres suivants sont empruntés au compte définitif de 1877, tandis qu'on a présenté dans le livre Ier les chiffres du budget de 1881; on peut ainsi comparer les deux années.

nombre comprend les 23 entreposeurs spéciaux installés dans les grandes villes.

Tel est l'état-major de l'administration des contributions indirectes, que nous allons examiner dans chacun de ses éléments ; et à ce propos il faut remarquer que la détermination de l'objet imposable et du montant de l'impôt est fréquemment séparée de la perception des impôts.

Les circonscriptions de recettes principales se divisent en circonscriptions d'exercice. Celles-ci, qui forment autant de circonscriptions de perception, sont à leur tour subdivisées en recettes sédentaires et recettes ambulantes ; les recettes ambulantes sont, suivant le nombre des communes qu'elles comprennent, des recettes à pied ou à cheval. Elles comprennent deux agents : un receveur et un commis. Les receveurs ambulants sont au nombre de 2041, tandis que celui des commis est beaucoup plus grand : il y a 716 commis de direction, 2394 commis principaux (ce sont eux surtout qui sont adjoints au receveur ambulant) et 2281 simples commis.

Le receveur ambulant, en même temps que le commis qui lui est adjoint, ont pour mission de s'occuper de toutes les branches d'industries qui leur sont soumises, ils se présentent ensemble chez tous les marchands de spiritueux, de vin et de bière, chez les entrepreneurs de transports, chez les débitants de tabac, de poudre et de cartes à jouer, etc., ils établissent sur place les sommes qui sont dues, et ils les perçoivent. Dans les petites localités, le travail des receveurs ambulants est préparé à l'avance par les buralistes qui s'y trouvent ; là où il n'en existe pas, les producteurs eux-mêmes exercent réciproquement la surveillance.

Dans beaucoup de localités sont établies des recettes sédentaires ; dans les grandes villes, il y en a parfois plusieurs, elles remplacent dans quelques petites villes les recettes principales. — La circonscription d'une recette sédentaire est souvent partagée en sections d'exercice ; chacune de ces sections est confiée à deux employés, sur lesquels la surveillance est exercée habituellement, et indépendamment du receveur, par un contrôleur. Il existe 357 receveurs sédentaires et un nombre correspondant de contrôleurs. — Il n'est pas question ici d'octroi, où sont installés des agents municipaux, bien que, ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer, ces employés perçoivent aussi des droits pour l'État.

Il existe en outre, pour certaines contributions indirectes, des employés spéciaux, et lorsque les droits étaient plus variés (les impôts sur le savon, sur la chicorée, les droits de navigation sur les

cours d'eau et autres ont été supprimés), les agents étaient aussi plus nombreux qu'à présent.

Nous trouvons encore des préposés spéciaux dans les distilleries et fabriques de papier; leur nombre s'élève à 101. Il y a en outre 173 surveillants et préposés de la navigation, 8 garde-salines, 2 employés pour la surveillance de la fabrique de papier filigrané (cartes à jour) de la ville de Thiers. Pour la surveillance de la fabrication du sucre, il est établi en outre : 11 inspecteurs, 71 contrôleurs, 523 commis principaux, 834 commis, 1,198 brigadiers, sous-brigadiers et préposés, 19 agents attachés aux entrepôts réels, etc.

Licence. Contribuables. — Si nous connaissons à présent ceux qui perçoivent les impôts, il n'est pas moins essentiel de connaître aussi les contribuables ; nous en empruntons la liste au tableau du *Bulletin officiel* du ministère des finances.

Pour savoir à peu près quels sont les individus assujettis aux visites, des agents du fisc à l'exercice, il n'y a presque qu'à énumérer les diverses licences. Par droit de licence, on doit entendre une patente spéciale, indépendante de la patente ordinaire, qu'il faut payer pour avoir le droit d'exercer une industrie soumise à l'impôt indirect; ainsi que son nom l'indique, c'est une sorte de droit de concession, bien qu'à très peu d'exceptions près on n'ait plus besoin aujourd'hui d'aucune concession proprement dite. Sous le titre « d'*annuel* » cette taxe existait déjà dès 1634, et elle servait alors comme aujourd'hui à déterminer le nombre des contribuables spéciaux.

Les tableaux officiels donnent aussi, d'après la législation actuelle, l'indication des industries qui sont exemptes de ce droit. Ce sont les suivants (nous joignons le nombre des contribuables) :

Les personnes qui produisent du vin sur leur propriété.........	1,932,573
Les personnes qui récoltent dans leurs champs des pommes pour la fabrication du cidre......................................	872,948
Les personnes qui distillent le vin qu'elles ont récolté.........	220,999

Dans le tableau suivant, nous donnons, en même temps que la liste des assujettis à la licence, le montant du droit.

Liste des assujettis à la licence, et montant des droits.

INDUSTRIES ASSUJETTIES.	DROITS.		NOMBRE DES ASSUJETTIS.
Débitants de boissons (vin, eau-de-vie, etc.)...........	*a*		350,697
Colporteurs de boissons..............................	12 fr.		95
Marchands de boissons en gros....................	100		25,291
Brasseurs..	*b*		2,674
Distillateurs de profession..........................	20		3,335
Fabricants d'alcools dénaturés......................	*e*		427
Fabricants de cartes à jouer (en gros).............	100		37
Débitants de cartes à jouer..........................	*e*		13,000
Salpétrier...	2		5
Raffineurs...	100		529
Fabricants d'allumettes chimiques (sans application actuelle)...	»		»
Fabricants de chicorée (supprimés).................	20		309
Fabricants de papier et marchands de papier en gros...	20		611
Imprimeurs de journaux (avant 1881)................	*e*		623
Fabricants d'huiles végétales........................	*c*		4,460
— de savon (supprimé)........................	20		874
— de bougies..................................	20		1,223
— de vinaigre et d'acide nitrique.............	20	538	2,965
	10	2,427	
Entrepreneurs de transport à service régulier.........	*d*		3,487
— — à volonté...................	*d*		11,500
Orfèvres et horlogers.................................	*e*		15,000
Débitants de tabac.....................................	*e*		41,749
— de poudre à feu............................	*e*		9,040
Total...			487,931

En ce qui concerne les lettres placées dans cette liste à la place de chiffres, elles indiquent différents cas que la loi a prévus. Le tableau suivant reproduit les lettres et leur signification.

a. Les débitants de vin, restaurateurs, etc.

Dans les communes de moins de 4,000 habitants	....	12 fr.
— de 4,000 à 6,000 —	....	16
— de 6,001 à 10,000 —	....	20
— de 10,001 à 15,000 —	....	24
— de 15,001 à 20,000 —	....	28
— de 20,001 à 30.000 —	....	32
— de 30,001 à 50,000 —	....	36
— de plus de 50,000 —	....	40

A Paris, il n'existe pas de droit de licence.

b. Les brasseurs paient, dans les départements où il est surtout bu de la bière, savoir : Aisne, Ardennes, Côte-d'Or, Pas-de-Calais, Rhône, Meurthe-et-Moselle, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Seine et Somme, 100 fr., ceux des autres départements ne paient que 60 fr.

c. Pour l'huile, même tarif que pour le vin.

d. Les entrepreneurs qui font le transport des personnes, d'après un parcours régulier, sont astreints à la licence, et paient, savoir :

Par voiture à 4 roues........................ 5 fr.
— à 2 roues........................ 2

e. Les industriels dénommés sous cette lettre sont soumis (1) à une surveillance, mais ils sont exempts du droit de licence.

La licence et la patente ont tant de ressemblance qu'il est intéressant de relever ici leurs différences. Il est de règle que celui qui paie la licence acquitte aussi le droit de patente, mais la réciproque n'existe pas ; cette dernière est une contribution directe, la première une contribution indirecte. Aussi le droit de patente porte-t-il sur la personne ; ainsi A, qui possédait le fonds en janvier, devait l'impôt pour toute l'année, simplement parce qu'il était en possession au 1er janvier ; s'il vend son fonds en juin, il n'est pas libéré, et son successeur doit de son côté payer un droit de patente à partir du 1er juillet, ce qui en fait deux pour le second semestre (2). Au contraire, la licence est attachée à l'établissement : B y entre après l'avoir acheté de A et prend simplement sa place, la licence s'applique maintenant à B. Pour ce motif, il doit être pris une licence spéciale pour chaque boutique ouverte, mais non pour chaque cave, grenier, etc., d'un même établissement.

La licence n'est pas payée par douzièmes mensuels, mais par trimestre, et certaines industries doivent acquitter l'impôt pour l'année entière, ce sont les suivantes : entreprises de transport, fabriques de sucre et de glucose, fabriques de papier, de stéarine et de vinaigre (le savon et la chicorée étaient autrefois soumis à la même règle).

Les assujettis à la licence, une fois inscrits, sont reportés chaque année à ce titre sur le rôle des impôts, jusqu'à ce qu'ils fassent une déclaration contraire.

Mode de perception. Compétence. — La forme de la perception varie suivant la nature des impôts ; elle doit être appropriée à l'objet. Cependant il y a des points de vue généraux. Pour les contributions indirectes, il existe trois méthodes principales de perception. Ainsi le tabac, la poudre à feu, les timbres-poste et les timbres mobiles sont fournis par l'État aux débitants, contre argent comptant et en gros, et revendus ensuite par eux en détail aux consommateurs. L'État règle ainsi le prix de vente, de façon à obtenir le montant de l'impôt qu'il veut réaliser. C'est la forme la plus commode et la plus simple, mais elle n'est pas d'une application générale.

La seconde méthode est celle des « droits au comptant », c'est-à-dire de droits qui sont payés immédiatement. C'est ce qui se pré-

(1) Les imprimeurs de journaux n'y sont plus soumis, depuis la loi du 29 juillet 1881.
(2) Voy. plus haut la législation sur les patentes.

sente à l'importation pour les droits de douane, et à l'entrée des villes pour les droits d'octrois. Ils sont payés au comptant au moment de la déclaration. Cette forme est encore fort simple.

Il ne peut naître des complications que de la troisième méthode qui est celle des « droits constatés » ; ici la dette est inscrite provisoirement sur un registre, et ce n'est que plus tard qu'elle est due définitivement ; il en résulte la nécessité de visites pour arriver à l'application du droit, et dans plusieurs cas la fabrication doit même avoir lieu tout entière en présence d'un employé, c'est-à-dire sous sa surveillance permanente.

Nous reviendrons en détail sur cette forme dont le but est de dispenser autant que possible le contribuable d'un paiement préalable ; grâce à ce mode de perception, celui-ci n'est redevable des droits que, par exemple, pour la quantité de boisson réellement vendue d'une visite à l'autre. Si le contribuable ne paie pas lors de la constatation de sa dette, il y a lieu à une procédure coërcitive, et, suivant les circonstances, notamment s'il s'est produit des fraudes, des peines sont encourues ; il y a là des points intéressants à examiner.

L'un concerne la compétence en matière contentieuse : Nous avons vu que pour les contributions directes, les réclamations sont portées au conseil de préfecture, c'est donc à la juridiction administrative qu'il appartient de prendre une décision ; pour les contributions indirectes, au contraire, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents. La distinction s'explique en quelque sorte par la nature des deux espèces d'impôts : dans les contributions directes, les droits sont perçus d'après un rôle établi par l'administration et que le préfet déclare exécutoire. Il n'y a là que des actes administratifs, c'est donc aussi à l'administration à statuer par ses décisions.

Au contraire, d'après leur nature, les contributions indirectes ne dépendent d'aucun rôle établi par l'administration ; la loi a fixé les cas dans lesquels on doit payer des droits, et l'administration n'a qu'à exécuter cette disposition. Lors d'une contestation, ce sont donc les tribunaux de droit commun qui doivent prononcer ; ces derniers seuls peuvent infliger des peines, ils peuvent d'ailleurs également interpréter la loi.

Il n'est pas question ici, il ne faut pas le perdre de vue, de procédure coërcitive pour le recouvrement des impôts, qui, tout en ayant une forme différente, est absolument entre les mains de l'administration, tant pour les contributions directes que pour les contributions indirectes. Ce dont il s'agit ici, c'est simplement l'examen par le tribunal de l'application de la loi par les préposés ; la question est de savoir si cette application répond au texte et à l'esprit de la loi et si une

peine a été encourue ; il résulte de là que le tribunal civil est compétent pour les questions d'application de la loi d'impôts, le tribunal correctionnel pour les affaires pénales.

Mais comme les questions de finances sont incontestablement des affaires administratives, certains jurisconsultes, en dépit des motifs développés ci-dessus, ont trouvé singulier que la compétence judiciaire ait été établie pour les décisions en matière de contributions indirectes, et plus d'un a essayé d'expliquer cette disposition par l'impopularité de ces impôts et le désir de l'administration de s'affranchir du caractère odieux des procès. Il est possible que cette circonstance n'ait pas été absolument sans influence. La compétence judiciaire existait déjà à l'époque où était encore en vigueur le fameux article 75 de la constitution de l'an VIII (1), qui faisait dépendre de l'autorisation du conseil d'État la citation d'un fonctionnaire devant le tribunal; elle paraît avoir été introduite par ordonnance royale du 8 octobre 1814.

En tout cas, le droit donné à l'administration d'accorder une diminution de la peine, de transiger, est une compensation complète au droit de punir remis aux tribunaux, auquel il n'est pas permis d'adoucir les pénalités (Décret du 1er germinal an XIII, article 59). L'abaissement des peines a été réservé à l'administration (Décret du 5 germinal an XII, article 23). Mais les remises ne peuvent s'appliquer qu'aux peines et non aux droits mêmes. S'il s'agit de sommes inférieures à 500 francs, c'est le directeur départemental qui a le droit de faire la remise ; si le montant de la somme atteint 3,000 fr., il faut l'intervention du directeur général, et pour les sommes supérieures à 3,000 fr., celle du ministère des finances (2) ; il ne faut pas oublier qu'une partie importante des amendes est partagée entre les agents de l'administration (ainsi dans les douanes, la répartition depuis le 1er décembre 1871 s'élève jusqu'à 5/6) (3). Les transactions ou remises ne s'appliquent qu'aux peines pécuniaires, aux amendes ; c'est au chef de l'État seul à faire la remise des peines d'emprisonnement.

Frais de perception. — Il n'est pas facile de dresser un relevé exact des frais de perception, à cause de l'enchevêtrement des diverses branches de l'administration, du devoir qui incombe à un grand nombre d'agents de s'occuper de toutes les espèces d'impôts, et de la surveillance exercée par certains d'entre eux sur diverses fabri-

(1) Supprimé par décret du 5 septembre 1870.

(2) En Prusse, le ministre des finances a seul le droit de remettre les amendes, en matière d'impôts. (Rönne, *le Droit public de la monarchie prussienne*, 3e édition, I, page 332.)

(3) V. Block, *Dictionnaire d'administration*, au mot *Amendes*.

cations soumises à l'impôt. Aussi ne donnerons-nous qu'une évaluation approximative des frais de perception.

Le Budget pour 1881 évalue le produit des impôts de consommation à 1048 millions (1). Il faut déduire de ce compte le produit des trois monopoles : le tabac, la poudre à feu et les allumettes, de sorte qu'il ne reste plus que 683 millions. En regard de cette somme, on trouve comme frais de perception les chiffres suivants :

Administration centrale (119 employés).............	434,000 fr.
Administration dans les départements (11,626 employés).	28,194,200
Dépenses du matériel..............................	464,000
Dépenses diverses..................................	7.191,980
Total.............................	36,284,180 fr.
D'où il faut déduire, à la charge du tabac (2)..........	1,200,000
Reste.............................	35,084,180 fr.

Les frais de perception se monteraient donc à 5,13 p. 100, proportion qui ne semble pas mériter les durs reproches qu'on lui fait.

2. — *Impôt sur les boissons.*

Généralités. — Dans tous les pays, les droits sur les boissons, pris dans leur ensemble, sont les plus productifs des impôts de consommation. Parmi les États modernes, il n'en est guère qui n'ait établi cet impôt ; cet accord parle de lui-même en faveur de ces contributions, si souvent attaquées. Ce qui justifie principalement les droits sur les boissons, c'est que celles-ci sont un objet de consommation recherché, mais nullement indispensable. On a souvent soutenu, il est vrai, que la bière et le vin, par exemple, étaient des objets de première nécessité ; mais ce ne sont là que des phrases.

Nous convenons qu'on peut éprouver une privation sensible à cesser tout d'un coup d'user d'une boisson à laquelle on est accoutumé ; mais il en est de même de l'habitude de fumer, du jeu et d'autres passions. Il est certain qu'il y a des centaines de millions d'hommes qui ne boivent ni eau-de-vie, ni vin, ni bière, ne s'en portent pas moins bien et parviennent à la vieillesse. L'impôt sur les boissons n'est point un impôt sur la nourriture ou sur l'entretien de la force nécessaire au travail.

Nous verrons au contraire qu'on a imposé à dessein très fortement des boissons qui, lorsqu'elles sont prises avec excès, sont assurément

(1) Le budget pour 1882 l'évalue à 1,080 millions, mais en même temps il y a une petite augmentation de dépenses. Le budget pour 1883, paru pendant l'impression de cet ouvrage, donne 1,099 millions.

(2) La vente du tabac a lieu par l'intermédiaire de l'administration des contributions indirectes.

nuisibles; il y a donc dans l'impôt des boissons une entrave sensible au développement du vice de l'ivrognerie. En outre, il y a certainement 75 p. 100 de ces contribuables pour lesquels l'impôt sur les boissons n'est qu'une taxe sur un plaisir du soir, perçue en quelque sorte centime par centime. On conviendra donc que cet impôt n'est pas précisément lourd à supporter, et le consommateur, le vrai contribuable, l'accepte en réalité avec plus de résignation que le débitant qui en fait l'avance (1), et que les éloquents publicistes qui l'attaquent (2).

Pour mettre plus d'ordre et de clarté dans cette matière assez compliquée et pour pouvoir donner en même temps plus de détails sur tout ce qu'il y a d'intéressant, nous passerons d'abord en revue les particularités qui se présentent dans le mode d'imposition de chaque espèce de boisson, pour consacrer ensuite une section spéciale à l'ensemble des dispositions sur la matière.

Eaux-de-vie. — Elle est soumise à deux droits principaux :

1° Un droit général (3) de consommation spécial aux alcools et liqueurs;

2° Un droit d'entrée, auquel sont soumises également les autres boissons.

Le droit actuel de consommation de l'eau-de-vie consiste en un droit de fabrication, qui remplace, depuis le 24 juin 1824, d'autres

(1) En France une partie importante de l'impôt est payée après la vente. Dans ce cas, il n'y a pas à proprement parler d'avance.

(2) L'impôt sur les boissons est d'ancienne date ; il était déjà connu des Romains sous Tibère. En France, on le fait remonter à l'époque de Chilpéric, à l'année 582 ; ce roi aurait ordonné de percevoir en nature le quart de la production des boissons. On trouve à cet égard des détails intéressants dans le *Dictionnaire des Aydes*, de Pierre Brunet de Grandmaison, qui était commis de fermiers généraux. (Nous nous servons de la 2e édition du livre, Paris, 1750.)

Le second volume de l'ouvrage contient les lois anciennes les plus importantes, où nous voyons que, pour ces temps-là, il y avait une plus grande variété de charges qu'aujourd'hui et des droits proportionnellement plus élevés.

Pour la période comprise entre Chilpéric Ier et le roi Charles V (le Sage), on manque de données exactes. En 1356 ou 1357, les premiers impôts de consommation, et parmi eux les impôts sur les boissons, furent accordés sous ce nom d'Aydes. Supprimés plus tard, puis rétablis, ils devinrent, vers 1435, sous Charles VII, une taxe permanente. Elle commença par être de 1 p. 100, puis s'éleva à 2, à 5 et à 12 1/2 p. 100, etc., ou comme on disait alors, elle fut du centième, cinquantième, vingtième, huitième denier. Variant suivant les provinces, les aydes furent perçues par les fermiers généraux.

Quant au *droit de licence*, que nous avons déjà indiqué comme la continuation de l'*annuel*, impôt qui existait avant la révolution de 1789, le *Dictionnaire des Aides* donne des détails intéressants. Il a été établi par Louis XII, en vertu d'une ordonnance de 1508, et il fut défendu en même temps à tous hôteliers ou débitants, d'ouvrir boutique sans une permission spéciale de l'autorité. Henri III (de 1577 à 1581) revint encore sur cette défense, et étendit l'obligation aux marchands de vin en gros; l'autorisation devait être conférée directement par le roi.

(3) Par le mot « général », on indique qu'il n'est fait aucune distinction entre le grand et le petit commerce.

formes de perception moins facilement acceptées ; d'après la loi du 19 juillet 1880, il s'élève à 125 francs par hectolitre d'alcool pur (et avec 2 décimes 1/2 ou 25 p. 100 de surtaxe, à 156 fr. 25).

La densité du liquide est fixée au moyen de l'aréomètre. Il suppose une température de 15° au thermomètre centésimal; pour une autre température il doit être tenu compte de la correction nécessaire d'après une table de réduction spéciale.

On avait essayé à l'origine de déterminer la qualité des boissons, afin de pouvoir soumettre les meilleures à des droits plus élevés, et l'on s'était attaché à rechercher un critérium de la qualité ; on crut avoir atteint le but, en taxant le vin et l'eau-de-vie expédiés en bouteilles à un taux plus élevé que ceux qui étaient transportés en futailles ; on partait de cette idée que les liqueurs fines, etc., n'entrent guère dans le commerce autrement qu'en bouteilles.

Ainsi la loi du 24 juin 1824 dispose dans son article 2 que les eaux-de-vie en cercles paieront en raison de l'alcool pur contenu dans ces liquides, et que celles qui sont en bouteilles paieront comme alcool pur et d'après la contenance totale 60 francs par hectolitre ; il en résulte que l'eau-de-vie faible, mais en bouteilles, payait le même droit que l'alcool pur en cercles. En 1871, on fixa deux taux spéciaux, l'un de 125 fr. pour l'eau-de-vie en cercles, l'autre de 175 pour celle en bouteilles ; l'ancienne disposition continua d'exister, la contenance des bouteilles devant être considérée comme alcool pur.

Ces dispositions furent modifiées par la loi du 26 mars 1872 qui décida que tant pour les eaux-de-vie en cercles que pour celles en bouteilles, le droit serait perçu selon la contenance en alcool pur ; on considérait que le montant du droit tenait suffisamment compte de la qualité ; l'absinthe seule, en bouteilles, devait continuer à être taxée comme alcool pur.

Les eaux-de-vie exportées sont naturellement affranchies du droit de consommation ; il en est de même des alcools dénaturés, destinés à l'industrie, sur lesquels nous reviendrons plus tard.

Le droit d'entrée est un impôt, perçu au profit de l'État, en sus des droits de circulation, de détail et de consommation à l'entrée de toutes les communes de 4000 habitants et au-dessus d'après le tarif suivant :

			Par hectol. d'alcool pur.
Communes de	4 à 6,000	habitants	6 fr.
—	6 à 10,000	—	9
—	10 à 15,000	—	12
—	15 à 20,000	—	15
—	20 à 25,000	—	18
—	30 à 50,000	—	21
—	50,000 et au-dessus		24

Pour Paris on a adopté une *taxe de remplacement*, qui se compose de la réunion du droit de consommation et du droit d'entrée ; jusqu'à la loi du 19 juillet 1880, cette taxe s'éleva pour l'eau-de-vie en cercles à 186 fr. 25 et pour celle en bouteilles à 248 fr. 75 (y compris les décimes). Cette loi supprima l'ancienne distinction entre les futailles et les bouteilles, et le droit pour Paris fut arrêté à 186 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur.

Ces droits élevés ne furent pas adoptés sans une vive opposition de la part des intéressés. Comme nous avons sous les yeux l'exposé des motifs et les rapports aux Chambres, qui préparèrent après 1870-1871 cette importante élévation des droits sur les alcools, nous allons donner quelques extraits intéressants de ces documents parlementaires qui ne sont plus très accessibles.

Dans le projet de loi que M. Thiers et le Ministre des Finances d'alors, M. Pouyer-Quertier, présentèrent aux Chambres, le 12 juin 1871, pour l'établissement du budget, il est exposé ce qui suit au sujet du droit de consommation :

« La valeur des alcools a varié fréquemment dans les limites de 60 à 200 fr. (1) sans que la consommation s'en soit ressentie. Depuis que la culture de la betterave a reçu une grande extension, le prix de vente en gros, abstraction faite de l'impôt, ne subit que de faibles fluctuations entre 55 et 70 fr. et telle paraît devoir être définitivement la situation.

« Les surtaxes établies successivement sur les alcools en 1855 et en 1840 (de 34 à 75 francs (2) en principal) n'équivalent donc même pas à la réduction survenue irrévocablement dans le prix de revient des eaux-de-vie. Aussi n'ont-elles nullement entravé la consommation. On peut ajouter encore à l'impôt des alcools sans avoir à craindre de nuire à la consommation, que cela soit ou ne soit pas regrettable au point de vue de l'hygiène et de la morale ; il est certain que, même dans les plus petits villages, les cabarets où l'on vendait presque exclusivement du vin ou du cidre tendent à se trans-

(1) Nous empruntons à une coupure de journal de l'année 1859, concernant le cours des alcools de vin, à Bordeaux, les renseignements suivants que nous présentons à titre d'exemple :

	Par hectol.		Par hectol.
1er janvier 1853......	72 fr.	4 juillet 1856......	140 fr.
1er juillet 1853......	74	2 janvier 1857......	145
6 janvier 1854......	140	3 juillet 1857......	225
7 juillet 1854......	135	8 janvier 1858......	115
1er janvier 1855......	160	9 juillet 1858......	70
6 juillet 1855......	150	16 octobre 1858......	47 50
4 janvier 1856......	150		

(2) Comme on le verra plus haut, cette donnée n'est pas absolument exacte.

former en cafés, où l'on consomme particulièrement de l'alcool et de la bière, de l'alcool sous forme de bitter ou d'absinthe avant les repas, de l'alcool avec le café, de l'alcool après la bière. L'exhaussement de tarif proposé n'entravera pas cette tendance, et dès lors ne compromettra pas les intérêts majeurs qu'au point de vue de l'agriculture on dit être attachés à l'extension de la culture de la betterave. Du reste il y aurait lieu de se féliciter à bien des égards si l'augmentation de la quotité de l'impôt avait pour conséquence de restreindre la consommation des alcools, ce que nous n'osons espérer. »

Le projet portait que le droit sur les eaux-de-vie en cercles serait élevé de 90 francs à 125 francs, ce qui, avec les deux décimes existant, faisait au total 150 francs. Quant à l'eau-de-vie en bouteilles, on la laissa de côté pour le moment, en sorte qu'elle continua à être traitée comme alcool pur.

Voyons maintenant dans le rapport de M. Bocher les passages qui se rapportent à ce même sujet.

« Le droit sur l'alcool, dit M. Bocher, qui n'était, en 1850, que de 37 francs (avec le décime) l'hectolitre, en 1855 de 60 francs (avec les 2 décimes), a été en 1860 et est encore aujourd'hui de 75 francs en principal, soit, décimes compris, 90 francs.

« Loin d'avoir diminué, en même temps que le droit s'élevait ainsi, la consommation des alcools s'est accrue dans de fortes proportions. Les quantités frappées de la taxe à l'intérieur ont monté de 620,000 hectolitres en 1850 à 976,000 hectolitres en 1868 (1) ; et le produit total de l'impôt, qui n'était, il y a vingt ans, avec le droit de 37 francs, que de 23 millions, a rapporté, d'après les derniers comptes connus, avec le droit de 90 francs, plus de 88 millions :

« Mêmes résultats pour l'exportation qui s'est élevée de 170,146 hectolitres en 1857 à 284,283 hectolitres en 1869.

« Tandis que la consommation des alcools prenait, en dépit de l'accroissement de la taxe, de tels développements, leur valeur vénale s'abaissait d'une manière sensible ; et après avoir subi, autrefois, des fluctuations de prix qui, suivant le plus ou moins d'abondance des récoltes, ou sous l'influence des circonstances générales, ont varié de 60 à 200 et jusqu'à 240 francs, elle semble s'être à peu près fixée maintenant entre 55 et 70 francs. Ce résultat s'explique aisément : la production des alcools s'est déplacée ; elle a passé en grande partie du Midi au Nord. Les propriétaires et fermiers de nos départements vinicoles, qui brûlaient leurs vins lorsqu'ils manquaient, pour les transporter et les vendre, de moyens de communication et de dé-

(1) Voir plus loin les renseignements statistiques.

bouchés, aujourd'hui qu'ils peuvent les faire arriver par les voies rapides sur tous les points du pays où ils trouvent un placement, les vendent en nature. Les anciens vins de chaudière sont redevenus des vins de commerce, et entrent directement dans la consommation, tandis que les produits de la betterave se sont substitués à ceux de la vigne sur les marchés des spiritueux et y prennent chaque année une place plus grande, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par les chiffres suivants :

« De 1840 à 1850, la production des alcools se répartissait ainsi :

Alcools de vins, marcs, etc.	900,000	hectol.
— de betteraves	500	—
— de mélasses	40,000	—
— de substances farineuses	36,000	—
Total	976,500	hectol.

« Depuis, la situation s'est complètement modifiée, on pourrait dire renversée.

« En 1862, l'administration relève les quantités suivantes :

Alcools de vins	300,000	hectol.
— de betteraves	335,000	—
— de mélasses	200,000	—
— de substances farineuses	150,000	—
Total	985,000	hectol.

« Et enfin dans ces dernières années (vers 1870), la proportion en faveur des produits du Nord est encore bien plus forte. Voici ce qui ressort des documents réunis par la régie :

Alcools de vins	150,000	hectol.
— de betteraves, mélasses, etc	900,000	—
Total	1,050,000	hectol. »

Nous suspendons un instant les citations extraites du rapport de M. Bocher, pour établir une comparaison avec les chiffres les plus récents (*Journal officiel* du 18 octobre 1880).

DU 1er OCTOBRE AU 30 SEPTEMBRE (1).	CAMPAGNES DE 1878-1879.	CAMPAGNES DE 1879-1880.
	hectolitres.	hectolitres.
Alcool de vin	83,409	4,929
— de substances farineuses	233,847	385,784
— de betteraves	379,178	313,565
— de mélasses	718,532	709,925
— d'autres matières	19,634	11,777
Total	1,434,600	1,425,980

(1) Année de production ; les autres chiffres correspondent à l'année fiscale.

On le voit, l'état de la récolte a toujours exercé de l'influence.

Après avoir reconnu à son tour la nécessité d'augmenter les impôts, M. Bocher continue en ces termes :

« Le projet élève ce droit, de 90 francs, taux actuel, à 150 francs (décimes compris). C'est une augmentation considérable, et les motifs sur lesquels s'appuie l'exposé du ministre, pour la proposer, sont peut-être bien absolus. Il est certain que si on ne devait considérer que le consommateur, dont la denrée, qu'il s'agit de surtaxer ainsi, sert à satisfaire non les besoins, mais le goût, et bien souvent la passion et le vice, il n'y aurait pas d'objection à faire contre l'exhaussement de l'impôt, et les rigueurs de la loi nouvelle se justifieraient, à la fois, par les considérations fiscales et par celles de l'hygiène et de la morale publiques. Mais il ne faut pas oublier que dans cette question il y a aussi en cause l'intérêt de l'agriculture, — l'agriculture des différentes contrées du pays, et que sous quelque forme, dans quelque proportion que se partage, se fractionne et se paie un pareil droit, ce n'est pas le consommateur seul qui le supporte (?), ni les intermédiaires par les mains desquels a passé le produit, et qu'en définitive, il retombe pour une partie sur le propriétaire, sur le fermier ou le vigneron. » (??) Voyez la page suivante.

Nous ne voulons pas nous arrêter plus longtemps sur la loi du 26 mars 1872, qui a été dépassée par la législation actuelle, mais nous touchons ici à quelques questions importantes qui se rapportent à ce sujet; nous voulons parler des plaintes nombreuses qui se sont élevées sur l'ivrognerie, et qui sont confirmées par le développement croissant de la fabrication des alcools. Malgré ces plaintes si justifiées, on entend encore contester le droit de l'État de venir en aide à la morale au moyen de la loi ou de l'impôt.

Ce reproche singulier, pour ne pas dire davantage, repose sur une liberté individuelle prétendue sans conditions et sans limites, qui serait une véritable absurdité, si on lui donnait toute l'extension que des auteurs revendiquent en sa faveur. Elle n'a encore existé nulle part; aucun État, aucune législation n'a reconnu cette liberté illimitée, par cette considération que certaines actions immorales, qui au premier abord ne paraissent nuire qu'à l'individu lui-même, peuvent cependant causer à autrui un hommage matériel ou seulement moral. D'ailleurs le sentiment des bienséances et des actions qui choquent les convenances sociales ne doit-il pas être pris en juste considération par la législation de l'État ?

Il serait oiseux de discuter ici jusqu'à quel point l'État ou la Société peut étendre son influence sur le domaine de la morale, sans provoquer d'autres inconvénients plus grands que ceux qui existent,

et qui se produiraient, s'il s'abstenait de toute intervention; cette mesure est donnée tout naturellement par le sentiment général de chaque génération. C'est l'opinion publique qui décide cette question. C'est en se plaçant à ce point de vue qu'un grand nombre d'États ont rendu des lois contre l'ivrognerie (1) et contre les cabarets. Lorsque nous parlerons des dispositions communes à tous les impôts sur les boissons, nous reviendrons sur la loi française du 22 janvier 1873.

Avant de passer à un autre sujet, nous voudrions seulement faire remarquer, en réponse aux déclamations tant de M. Leroy-Beaulieu que de MM. David Wells et Cliffe Leslie sur les dommages que mainte industrie éprouverait par l'élévation des droits sur les alcools, qu'un impôt élevé nuit toujours à quelqu'un, et que la question est seulement de savoir s'il n'en résulte pas un avantage plus grand pour la Société. — D'ailleurs, le législateur a reconnu depuis longtemps que l'alcool qui sert aux besoins de l'industrie doit être ménagé, et c'est justement pour cette raison qu'il a créé l'alcool dénaturé.

Ainsi l'alcool, mélangé avec des matières qui le rendent impropre à la consommation de l'homme, n'a à supporter, même aujourd'hui, qu'un droit de 30 francs, et avec les décimes 37 fr. 50 cent. (loi du 28 avril 1816, reproduite par celle du 2 août 1872). — Une loi de 1843 avait même entièrement affranchi l'alcool dénaturé, et l'ordonnance royale de 1845 n'avait mis à la charge de l'alcool employé dans l'industrie que les frais de surveillance nécessaire.

Ce qui est surtout intéressant à remarquer, c'est la manière dont M. Bocher se réfute lui-même dans son rapport, lorsqu'il veut démontrer que l'impôt sur l'eau-de-vie, « cette boisson recherchée si passionnément, achetée à tout prix et *dont la consommation ne cesse de s'accroître,* » retombe à la charge des producteurs. Quand une consommation augmente sans cesse, peut-on soutenir que c'est le producteur qui paie l'impôt !

Accordons aussi notre attention aux idées de M. Alglave, de la Faculté de Droit de Paris, bien que nous ne puissions pas leur donner notre adhésion (2).

L'auteur commence par cette considération que l'eau-de-vie est un article d'alimentation très répandu, mais nullement indispensable, qu'on le consomme en petites quantités moyennant une faible dépense, en sorte qu'un impôt largement réparti pourrait

(1) Une statistique des ivrognes condamnés n'a qu'une valeur secondaire, parce qu'elle n'indique pas combien il existe d'ivrognes dans un pays, mais seulement combien on en arrête dans les rues.

(2) Le travail auquel nous nous référons a paru dans plusieurs journaux de Paris; les extraits dont nous nous sommes servis sont empruntés à la *République française* du 2 juin 1880.

être très élevé, sans nuire à la consommation. Il considère en outre qu'un grand nombre de débitants se livrent à des falsifications qui nuisent directement à la santé, et qu'ils réalisent d'ailleurs beaucoup trop de bénéfices ; il conclut en proposant la transformation de l'impôt sur l'eau-de-vie en une sorte de monopole.

L'État ne se ferait pas lui-même producteur d'alcool ; il se bornerait à l'acheter, à en examiner la pureté, et après l'avoir transformé en eau-de-vie, à en remplir des bouteilles de demi-litre, y apposer un timbre, et le vendre aux débitants d'eau-de-vie, avec 10 p. 100 de rabais. Sous des peines sévères, il serait défendu de mettre dans le commerce de l'eau-de-vie contenue dans d'autres bouteilles que celles qui porteraient le timbre de l'État. — Pour les liqueurs fines, le fisc livrerait aux distillateurs les bouteilles vides au prix de l'impôt.

M. Alglave ajoute que l'eau-de-vie serait débitée d'après une moyenne de 40 degrés de l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et qu'il y a 40 petits verres au litre. Si l'on vendait le petit verre 10 centimes, cela donnerait 4 francs par litre d'eau-de-vie de débit et 10 francs par litre d'alcool pur, soit 1,000 francs par hectolitre. — La consommation s'étant élevée en 1879 à 1,161,000 hectolitres, on obtiendrait 1,161 millions. Il faudrait déduire 10 p. 100 de rabais et autant pour l'achat et la manipulation de l'alcool (environ 100 francs par hectolitre), soit 232 millions de francs, il resterait 939 millions nets, en supposant naturellement que tout se passe comme M. Alglave le présente. Quoi qu'il en soit, l'idée était assez ingénieuse pour être mentionnée ici (1).

Afin de présenter dans leurs détails les recettes effectives que l'État retire en France de l'alcool, il nous semble convenable, pour compléter cet exposé, de nous reporter au compte définitif de l'année 1875 (2), en faisant remarquer qu'il sera question plus au long de tout ce qu'il contient, quand nous en serons arrivés à la section des dispositions communes à tous les impôts sur les boissons (3).

(1) D'après le *Journal de l'agriculture* de mars 1881, la commission d'enquête de cette époque a pris en considération la proposition de M. Alglave, qui cependant n'a pas abouti.

(2) Nous donnons plus loin les chiffres pour 1877, qui nous sont parvenus pendant le cours de l'impression, en laissant subsister ceux de l'année 1875.

(3) On doit remarquer que l'année financière française commence au 1er janvier, et l'année de production au 1er octobre. Lorsqu'il n'est question que de la quantité des produits, on prend habituellement l'année commençant au 1er octobre, parce que l'on connaît les résultats quelques semaines après la clôture de la campagne (1er octobre au 30 septembre). — Pour l'état des recettes, on compte du 1er janvier au 31 décembre, et s'il s'agit en même temps de matières, on prend les quantités correspon-

Répartition des droits sur les alcools en 1875.

NATURE DES DROITS.	PAR HECTOLITRE. francs.	HECTOLITRES.	FRANCS.
I. *Droits de détail et de consommation. Alcool pur.*			
1. Marchands en gros et petits marchands, à l'enlèvement et sur les manquants :			
Marchands en gros	125.00	17,565.39	2,195.673.75
	175.00	11,501.92	2,012,836.00
A la suite d'exercice chez les débitants	121.25*	275,729.15	33,442,159.44
	169.75*	13,551.44	2,300,322.99
	»	318,347.90	39,940,992.18
Double décime 1/2 en sus, sur les 39,940,929 fr. 18	»	»	9,985,248.04
Total	»	»	49,926,240.22
2. Droit général de consommation, au comptant :			
Pour l'alcool pur et spiritueux	125.00	563,058.51	70,382,313.75
	175.00	34,680.83	6,069,145.25
	»	597,739.34	76,451,459.00
Double décime 1/2 en sus, sur les 76,451,459 fr.	»	»	19,142,864.25
Total	»	»	95,594,323.25
II. *Droit d'entrée* (6 à 24 fr., suivant la population de la commune)	6-24	304,527.92	4,808,276.01
Double décime en sus, sur les 4,808,276 fr.	»	»	1,202,069.00
Total	»	»	6,010,345.01
III. *Taxe unique à Paris*	149.00	101,706.29	15,154,237.21
	199.00	1,311.08	260,904.92
		103,017.37	15,415,142.13
Double décime 1/2 en sus, sur les 15,415,142 fr. 13	»	»	3,853,785.53
Total	»	»	19,268,967.66

RÉCAPITULATION :

I. 1	49,926,240 fr.	22
I. 2	95,594,323	25
II	6,010,345	01
III	19,268,927	66
Total général	170,799,836 fr.	14

* Déduction de 3 p. 100 pour la consommation individuelle ou de famille et coulage et pertes.

dantes aux impôts, et qui indiquent ainsi non la production, mais la consommation. Malheureusement, beaucoup de publicistes ne citent pas toujours avec l'exactitude nécessaire, autrement on reconnaîtrait toujours pourquoi les chiffres ne paraissent pas concorder.

Ces chiffres sont soumis à quelques variations, mais peu importantes ; ils offrent cependant une base suffisante pour calculer approximativement le montant des impôts.

Nous devons nous contenter d'intercaler ici les chiffres pour 1877, ils nous sont parvenus trop tard pour les utiliser. — Dans l'intervalle, l'impôt n'a éprouvé aucune modification.

NATURE DES DROITS.	PAR HECTOLITRE. francs.	HECTOLITRES.	FRANCS.
I. *Droit de détail et de consommation. Alcool pur.*			
1. A l'enlèvement et sur les manquants :			
Marchands en gros	125.00	8,345.65	1,043,206.25
	175.00	10,234.40	1,791,020.00
A la suite d'exercice chez les débitants	121.25	258,860.26	31,386,806.53
	169.75	13,545.86	2,299,409.74
	»	290,986.17	36,520,442.52
Double décime en sus	»	»	9,130,110.63
Total	»	»	46,650,553.15
2. Droit général de consommation, au comptant :			
Alcool pur et spiritueux	125.00	589,354.08	73,669,260.00
	175.00	42,475.52	7,433,216.00
	»	631,829.60	81,102,476.00
Double décime en sus	»	»	20,275,619.00
Total	»	»	101,378,095.00
II. *Droit d'entrée* (6 à 24 fr., suivant la population de la commune)	»	308,104.44	4,925,070.90
Double décime en sus	»	»	1,231,267.72
Total	»	»	6,156,338.62
III. *Taxe unique à Paris*	149.00	104,976.46	15,641,492.54
	199.00	1,890.82	376,273.18
	»	106,867.28	16,017,765.72
Double décime en sus	»	»	4,004,441.43
Total	»	»	20,022,207.15

RÉCAPITULATION.

I. 1	45,650,553 fr.	15
I. 2	101,378,095	00
II	6,156,338	62
III	20,022,207	15
Total général	173,207,193 fr.	92

D'après le *Bulletin du Ministère des Finances* (février 1880 et mars 1882) la production pour chacune des années fiscales suivantes

(janvier à décembre) s'est élevée en hectolitres aux quantités suivantes :

ANNÉES.	SUBSTANCES FARINEUSES.	MÉLASSES FRANÇAISES ou ÉTRANGÈRES.	BETTERAVES.	VIN MARC, LIE et FRUITS.	SUBSTANCES DIVERSES.	TOTAUX.
1873	100,605	701,646	322,828	225,728	62,809	1,413,616
1874	136,034	687,541	372,788	276,176	59,482	1,532,021
1875	100,495	651,947	369,263	717,732	9,555	1,848,992
1876	101,402	710,670	243,337	645,837	7,929	1,709,175
1877	163,204	642,709	272,883	224,289	5,796	1,308,881
1878	180,469	646,715	331,716	254,831	3,496	1,417,227
1879	247,171	723,631	364,714	147,185	5,178	1,487,879
1880	412,585	685,433	429,878	48,514	4,658	1,581,068
1881	506,273	685,646	563,240	61,839	4,289	1,821,287

Ici aussi, se revèle l'influence de la récolte sur la production annuelle de l'alcool. Faisons remarquer que les substances farineuses comprennent presque exclusivement des grains. En 1878, on a brûlé en tout 220 hectolitres de pommes de terre, et en 1870, 42 hectolitres seulement. — La production de l'année 1879 (1,487,879 hectolitres) comprenait 84,015 hectolitres qui étaient la part des bouilleurs de cru.

Le tableau suivant donne des renseignements sur l'importation, l'exportation, et la consommation :

ANNÉES.	IMPORTATION (1). Hectolitres.	EXPORTATION. Hectolitres.	CONSOMMATION. (Quantité ayant payé les droits.) Hectolitres.
1873	47,246	534,132	934,950
1874	60,595	390,014	970,599
1875	63,228	445,776	1,019,052
1876	63,982	504,410	1,000,182
1877	95,359	274,465	1,029,684
1878	133.121	302,760	1,100,512
1879	197,313	339,675	1,161,129
1880	262,003	307,014	»

Les bouilleurs de cru, dont nous avons déjà fait mention, doivent être distingués des distillateurs de profession; on ne doit pas

(1) Le droit d'importation s'élevait, avant la loi du 9 mai 1881, à 15 fr. par hectolitre. Le nouveau tarif le porte à 30 fr., et pour les liqueurs à 40 fr., il est à croire que les traités de commerce abaisseront ces taux.

compter parmi eux les fabricants d'alcool de betteraves, de mélasses ou de grains, mais seulement ceux qui tirent de l'alcool soit du vin, soit des fruits (surtout des pommes et un peu des cerises).

Le produit de cette fabrication a beaucoup varié, suivant les résultats de la récolte ; on compte pour 1869 : 90,869 hectolitres ; pour 1875 : 359,939 ; pour 1878 : 220,999 hectolitres, et pour 1879, on ne trouve plus que 84,015 hectolitres.

La loi du 28 avril 1816 avait exempté de l'exercice les bouilleurs de cru habitant la campagne (1) et transformant en alcool les fruits récoltés sur leur propriété ; ils pouvaient consommer chez eux, sans payer de droits, la boisson qu'ils avaient distillée ; ce qu'ils en vendaient était sans doute soumis à l'impôt, mais il n'existait aucune surveillance et l'on soutenait généralement que la loi était tournée (2).

Lorsqu'arriva l'année 1871 avec ses besoins extraordinaires, on pensa à supprimer ce privilège ; l'exposé des motifs de la loi déjà mentionnée s'exprime à cet égard dans les termes suivants :

« La franchise dont jouissent actuellement les bouilleurs de cru n'est plus justifiée depuis que les vignerons, au lieu d'être dans la nécessité absolue de brûler une partie de leurs vins, trouvent facilement à les écouler sur tous les points de la France. Toute distillation de vins est maintenant une opération industrielle plutôt qu'une opération agricole, et il n'y a plus de motifs pour accorder aux propriétaires ou fermiers distillant leurs produits viticoles, un privilège refusé aux propriétaires ou fermiers distillant leurs grains, leurs betteraves... »

Un autre argument qu'on fit valoir, ce sont les fraudes fréquentes qu'entretiendrait l'élévation des impôts.

Néanmoins la proposition ne passa pas encore. Dans son rapport à l'Assemblée nationale, M. Bocher s'étend assez longuement sur ce point : il convient que l'élévation des impôts augmente la fraude, et il démontre par des chiffres que les bénéfices des bouilleurs de cru étaient considérables. Cependant il ne veut pas de l'exercice, comme trop incommode et trop discrédité ; on pourrait seulement, dit-il, augmenter la surveillance. Ce raisonnement renferme une certaine contradiction que l'Assemblée nationale n'a pas remarquée,

(1) Cette faveur ne s'applique pas aux habitants des villes d'au moins 4,000 habitants ; il est perçu dans ces villes un droit d'entrée, auquel sont également soumis les bouilleurs de cru.

(2) Dans le rapport, cité plus loin, de M. le député Wilson, la production réelle (en 1872) est évaluée à 400,000 hectolitres ; dans le département de la Charente, où se trouve Cognac, il n'y a, sur une production de 150,000 hectolitres, que 41,000 hectolitres qui soient imposés.

ou bien on eut égard à d'autres considérations ; en somme, les bouilleurs de cru furent épargnés pour le moment.

Cependant le gouvernement tint compte du conseil de M. Bocher et proposa de nouvelles mesures contre la fraude, qui obtinrent l'assentiment de l'Assemblée (loi du 28 février 1872), mais qui ne paraissent pas avoir donné les résultats que l'on désirait. — Quelques mois plus tard, il fut fait une nouvelle proposition contre la franchise des bouilleurs de cru et M. Wilson présenta, le 22 juillet 1872, un autre rapport sur la question à l'Assemblée. Ce rapport contient des raisons excellentes pour la suppression du privilège (1).

Une loi conforme à cette proposition fut enfin rendue le 2 août 1872; elle laissait encore quelques petits privilèges aux bouilleurs de cru (ainsi ils avaient la franchise de 40 litres pour leur consommation domestique (2), ils étaient l'objet d'une surveillance plus douce et autres mesures analogues). Néanmoins, dans les contrées viticoles, la loi resta impopulaire et, le 14 décembre 1875, il se reforma une majorité qui, de sa propre initiative, sans proposition préalable du gouvernement, affranchit de l'impôt les bouilleurs de cru.

En 1880, le privilège a été de nouveau mis en question, mais pour le moment (1883) rien n'a encore été fait.

Une autre exception, et qui a d'ailleurs un certain rapport avec le privilège dont nous venons de parler, a également fait beaucoup parler d'elle. Cette exception est connue sous le nom de vinage et concerne une addition d'alcool considérée comme nécessaire à certaines espèces de vins.

Cette prétendue nécessité n'était pas encore, sous les anciens droits, passée à l'état de question. — L'impôt n'était pas élevé ; beaucoup de producteurs de vin brûlaient une partie de leur récolte et se procuraient ainsi l'alcool nécessaire pour fortifier l'autre partie; en outre, les lois du 8 décembre 1814, du 28 avril 1816 (art. 91) et du 24 juin 1824 avaient généralement exempté le vinage, c'est-à-dire déchargé de l'impôt l'alcool qui y était employé, tant que la quantité ne dépassait pas 5 litres par 100 litres de vin, et que la contenance alcoolique du vin mélangé ne s'élevait pas au-dessus de 18 p. 100.

Mais comme les prix allaient toujours en augmentant, on trouva là un moyen naturel de fraude ; on versait dans le vin une plus grande quantité d'alcool qu'il n'était nécessaire; ainsi renforcé, le vin était apporté en ville, là on y ajoutait autant d'eau qu'il était nécessaire

(1) Le rapport a été publié dans le *Journal officiel* de l'année 1872.
(2) La loi du 21 mars 1874 a abaissé cette quantité à 20 litres.

pour en doubler la quantité, et de cette manière on évitait de payer la moitié de l'impôt.

Dès 1843, il s'éleva des plaintes contre le vinage ; des débats animés ne cessèrent d'avoir lieu dans les Chambres, jusqu'à ce que le décret dictatorial du 27 mars 1852 exécutât la résolution mûrie dans le Parlement et supprimât la franchise du vinage, en exceptant sept départements déterminés. — L'article qui concerne ces exceptions est ainsi conçu :

« Art. 21. — Les eaux-de-vie versées sur les vins ne seront affranchies de droits (établis sur les eaux-de-vie) que dans les départements des Pyrénées-Orientales, de l'Aude, du Tarn, de l'Hérault, du Gard, des Bouches-du-Rhône et du Var. La quantité ainsi employée en franchise ne dépassera pas un maximum de cinq litres d'alcool par hectolitre de vin; et après la mixtion, qui ne pourra être faite qu'en présence des préposés de la régie, les vins ne devront pas contenir plus de dix-huit centièmes d'alcool. »

Il va sans dire que le choix des départements énumérés ci-dessus fut déterminé par la nature des vins qu'ils produisent. — Mais les départements exclus du privilège de franchise n'acquiescèrent pas à la situation exceptionnelle des autres ; toutefois il s'écoula bien du temps avant que leurs désirs obtinssent leur réalisation. Ce qui joua le principal rôle dans ces luttes, ce fut la jalousie, ainsi qu'il résulte des brochures et des articles de journaux de l'époque.

Les départements exclus disaient, en leur faveur, que le vin des départements méridionaux était déjà bien assez fort en alcool, et que c'étaient eux plutôt qui devaient demander cette faveur ; — les départements méridionaux répondaient que leurs vins contenaient assurément beaucoup d'alcool, mais qu'ils renfermaient aussi beaucoup de matières sucrées qui entraient facilement en fermentation, s'il n'était pas fait une addition d'alcool.

Enfin le Sud fut battu, et la loi du 8 juin 1864 supprima cette faveur à partir du 1er janvier 1865. — Dès lors, tout alcool, employé au vinage dans l'intérieur du pays, dut payer les droits ; seulement le vin destiné à l'exportation obtint la franchise pour la quantité d'alcool ajoutée, à condition que l'opération fût faite sous la surveillance des agents de l'administration ; la proposition de frapper d'un faible droit l'alcool employé au vinage dans l'intérieur du pays ne fut pas prise en considération.

Les départements du Midi commencèrent alors à faire de l'agitation en faveur du rétablissement du vinage sans acquittement de droits, ou au moins avec un droit modéré, ainsi qu'il résulte notamment des enquêtes agricoles des années 1868 à 1869 et 1872 ; après

chaque élévation d'impôt la même demande surgissait de nouveau.

Un projet de loi, sur lequel fut rédigé le rapport déjà cité de M. Wilson, fut apporté par le gouvernement; il réduisait le droit de l'alcool employé au vinage à 25 francs, mais ce projet fut repoussé sur l'avis de la commission. Celle-ci pensait qu'il valait mieux s'occuper d'améliorer le vin par le choix de plants supérieurs et par des mesures analogues; le mélange d'une grande quantité d'alcool au vin lui paraissait nuisible à la santé et devoir détériorer en même temps les qualités du vin. Enfin on prétendit que l'abaissement à 25 francs des droits de vinage coûterait à l'État comme à la ville de Paris des sommes considérables sans compter qu'on parviendrait difficilement à déterminer les provenances des différents départements et à imposer certaines quantités, pendant que d'autres échapperaient au droit.

Plus tard, cette affaire fut discutée à diverses reprises dans les journaux, et la majorité des corps législatifs demeura d'abord hostile à ce privilège; mais comme, en présence des ravages du phylloxera, qui avait obligé le gouvernement à concéder dans les traités de commerce des conditions plus favorables aux vins espagnols et italiens, les départements du Midi allaient promptement absorber leurs réserves, il parut nécessaire de faciliter aux producteurs de vins français l'emploi de l'alcool.

Le ministre des finances présenta donc à la Chambre un projet de loi qui fixe à 20 fr. par hectolitre le droit sur l'alcool employé à l'amélioration du vin, et jusqu'à concurrrence d'une force de 15°, mais il exige que l'opération ait lieu en présence des agents de l'administration. Quant au vin destiné à l'exportation, il reste exempt du droit de vinage. Ce projet n'a pas encore été voté.

Tandis qu'en France c'est l'alcool fabriqué qui supporte l'impôt, en Prusse, c'est la cuvée, c'est-à-dire la quantité de matière brute employée, qui forme la base de l'assiette de l'impôt. En France aussi bien qu'en Allemagne, on a discuté fréquemment et avec vivacité sur la question de savoir quel système serait le meilleur, et comme ordinairement chacun sait seulement où le bât le blesse, il arriva que les Français soupirèrent après l'établissement de l'impôt basé sur la matière brute, c'est-à-dire suivant les dimensions des contenants, et les Allemands après l'impôt sur le produit fabriqué.

En Allemagne, la discussion pour ou contre est essentiellement dominée par la matière première distillée, c'est-à-dire, si l'on fabrique de l'eau-de-vie avec des pommes de terre ou avec des grains. Si l'on considère la valeur du produit, il n'est pas douteux que l'impôt sur le produit fabriqué soit le plus juste, mais on ne saurait méconnaître que le système prussien fondé sur la cuvée n'ait certains

avantages. Cette question a été exposée ainsi par M. de Uhden dans son rapport au conseil général de l'agriculture allemande (1).

« Lorsque, il y a une dixaine d'années, surgit dans l'Allemagne du nord la question de la transformation de l'impôt d'après la dimension des cuvées, en un impôt sur le produit fabriqué, elle trouva un accueil favorable chez une grande partie des propriétaires de distillerie. On se laissa aller à cette espérance, qu'on verrait disparaître la surveillance étroite de l'administration des contributions, qui n'a rien d'agréable, et qui est combinée avec des déclarations d'exploitation incommodes et assujettissantes; on pensait qu'elle serait remplacée par l'impôt sur le produit fabriqué, surtout si le contrôle devait avoir lieu au moyen d'un appareil de mesurage (d'un compteur). La perspective d'une plus grande liberté dans l'exploitation et dans le choix des matières premières comptait pour beaucoup dans le désir que l'impôt d'après la dimension des cuvées fût remplacé par l'impôt sur le produit fabriqué.

« Mais, dans l'intervalle, les idées des distillateurs du nord-est de l'Allemagne, qui fabriquent en majeure partie, comme on le sait, de l'alcool de pommes de terre, se modifièrent essentiellement au sujet de l'impôt sur le produit fabriqué; c'est ce que démontre d'une manière évidente la résolution de l'association des fabricants d'alcool allemands, du mois de février 1877 : cette assemblée se prononça à l'unanimité par le maintien de l'impôt par cuvées et contre l'introduction de l'impôt sur le produit fabriqué. — Après de mûres réflexions, on arriva à cette conviction, que l'impôt sur le produit n'amènerait pas l'allègement tant désiré dans les mesures du contrôle, lors même qu'on introduirait un compteur, car l'administration peut trouver insuffisante, à titre de contrôle unique, la garantie offerte par cet appareil, et se voir obligée d'établir en même temps d'autres mesures de contrôle étroites; de cette manière, les avantages qui résulteraient de l'introduction de l'impôt sur le produit fabriqué seraient annulés par des inconvénients qui s'y trouveraient attachés d'un autre côté. »

Telle est l'expression la plus récente de l'opinion en Allemagne (2). En France également, cette question a une assez grande importance : L'impôt sur la matière brute, y dit-on, stimulerait le progrès. Grâce à son établissement, les esprits inventifs n'auraient pas besoin

(1) Archives du *Deutschen Landwirthschaftsrath*, II, année 1877-1878, 7e fascicule.

(2) On trouve sur ce point des considérations plus étendues dans Bergius, *Finanzwissenschaft;* dans Gerstfeld, *Beiträge zur Reichssteuerfrage*, et dans d'autres auteurs. Nous devons nous borner à effleurer les discussions faites au point de vue purement allemand, car nous avons à considérer uniquement le système français.

d'appliquer leurs méditations à rechercher les moyens d'éviter l'impôt, ils s'efforceraient plutôt de trouver des améliorations aux procédés de fabrication, susceptibles de rendre la production plus rémunératrice ; aussi les fabricants français sont unanimes pour attribuer au système d'impôt adopté en Allemagne les grands progrès qui se sont réalisés au point de vue technique, dans la fabrication allemande du sucre et des alcools. — (Mais il convient aussi de dire que, par l'impôt sur le produit fabriqué, le fisc obtient sa part des progrès de la production, tandis que dans l'impôt soit sur les dimensions des appareils, soit sur la matière brute, la plus-value profite exclusivement au fabricant.)

D'ailleurs, que le producteur paie à l'entrée ou à la sortie, sur la matière brute ou sur le produit, le fait de payer lui sera toujours une chose désagréable, aussi a-t-on fait des propositions qui tendent à se décharger du fardeau et à le faire passer sur les épaules d'autrui.

C'est ainsi que le Dr Perrot a fait dans les *Annalen des deutschen Reichs*, par G. Hirth, année 1878, page 615, les propositions et les calculs suivants :

« La Prusse compte actuellement 145,900 hôteliers, restaurateurs et débitants de boissons, c'est-à-dire un par 181 habitants. Si l'on prend cette base comme règle pour l'Allemagne du Nord, ce qui ne s'éloignera pas beaucoup de la vérité, on peut évaluer le nombre total des hôteliers, restaurateurs et débitants entre 190,000 et 200,000. Si l'on veut bien ensuite répartir ces 200,000 établissements en trois classes, et qu'on fasse payer annuellement à la plus basse 100 marks (125 francs), à la classe intermédiaire 300 marks, et à la plus élevée 900 marks d'impôts, en remplacement d'une taxe spéciale sur l'alcool, on obtient le tableau suivant :

CLASSE DE L'IMPOT.	NOMBRE DES DÉBITANTS.	MONTANT DE L'IMPOT. Marks.	PRODUIT DE L'IMPOT. Marks.
III	130,000	100	13,000,000
II	60,000	300	18,000,000
I	10,000	900	9,000,000

Le total donne une somme de 40 millions de marks, qui est en chiffres ronds le produit actuel de l'eau-de-vie... »

Il n'y a pas lieu de s'occuper des autres développements de l'auteur de cette proposition. Nous en avons parlé, parce qu'une idée analogue sert de base au projet de loi présenté le 8 novembre 1879 par le Gouvernement à la Chambre des députés (Drucksachen, n° 30). Sans

doute la ressemblance n'est qu'apparente, car la proposition du gouvernement n'atteint nullement l'impôt sur l'eau-de-vie; il reste en dehors de la mesure, qui avait surtout pour but de fournir aux communes une source supplémentaire de revenus; les débitants devraient acquitter aux caisses des communes un droit s'élevant depuis 12 marks (taux le plus bas) jusqu'à 180 marks (ce droit, le plus élevé, est applicable à Berlin seulement).

Ce projet est encore à l'étude. Il pourrait cependant être considéré comme une manière ingénieuse d'établir l'octroi, c'est-à-dire une contribution indirecte communale; au lieu de percevoir les droits aux portes des villes, on les percevrait dans les débits, ce que beaucoup de gens considèrent comme « plus normal ». Assurément on peut donner une interprétation toute différente, et objecter que le pauvre doit précisément acheter sa boisson chez le débitant, parce qu'il se la procure en petite quantité, et qu'elle deviendrait pour lui d'autant plus chère; le riche au contraire peut faire ses approvisionnements en gros sans l'intermédiaire des débitants, il ne paierait donc aucun impôt de ce genre, ce qui ne serait pas possible avec l'octroi, car chacun doit payer l'accise qui se perçoit à l'entrée des villes.

Un peu avant cette proposition, le 5 juillet 1879, il a été présenté au Reichstag (Drucksachen, n° 370) un projet de loi sur un autre objet qui a du rapport avec la matière dont nous nous occupons et que nous mentionnons ici seulement pour être complet. Le premier paragraphe de ce projet est ainsi conçu :

« Le Conseil fédéral est autorisé, en ce qui concerne l'alcool employé en Allemagne à des usages industriels, y compris la préparation du vinaigre, à rembourser les droits perçus, au taux accordé, lors de l'exportation et sous l'observation de conditions à déterminer et moyennant contrôle. »

D'après les constatations opérées, les industries qui emploient l'alcool en quantité importante seraient : les fabriques de vernis fins, les ébénistes, les chapeliers, les fabriques de baguettes dorées, les fabriques de capsules, les fabriques de produits chimiques et de vinaigre.

Nous empruntons le passage suivant à l'exposé des motifs de ce projet de loi :

« La nécessité d'assurer la franchise de l'impôt, en première ligne, aux produits chimiques et aux vinaigres, est démontrée. C'est principalement la concurrence de l'Allemagne du Sud, jointe à celle de quelques articles de Hambourg, qui pèse d'une façon écrasante sur les industries de l'Allemagne du Nord, par suite de l'inégalité du taux de cet impôt en Allemagne. Ainsi il est établi, par exemple, pour

l'éther sulfurique et pour l'hydrate de chloral, que la majeure partie des fabriques de l'Allemagne du Nord ont dû suspendre leur exploitation, et qu'un très petit nombre ne l'a continuée que par des considérations de relations d'affaires, en vendant leurs produits au prix coûtant. La nécessité d'apporter aussitôt que possible une modification à l'état actuel, en ce qui concerne l'imposition de l'alcool employé à la préparation du vinaigre, est unanimement reconnue par la commission. Les graves inconvénients qui résultent, pour la fabrication du vinaigre dans l'Allemagne du Nord, de la faible imposition de l'alcool dans l'Allemagne du Sud, a été l'occasion de la proposition faite l'an dernier au Reichstag, concernant la perception d'un droit différentiel (1) sur le vinaigre (Drucksachen, n° 256, II. Session 1878). Cette proposition n'a pas abouti. On s'est ensuite proposé de remédier aux inconvénients signalés en accordant la franchise d'impôt aux alcools employés à la fabrication du vinaigre.

« Le principal motif qui a inspiré ce projet, c'est qu'avant tout on veut éviter l'établissement de nouvelles barrières intérieures en Allemagne, et puis, on pensait que tous les sels acéteux devaient être soumis à l'impôt en même temps que le vinaigre, si l'on voulait empêcher que le vinaigre n'échappât à l'impôt, dans l'Allemagne du Nord, sous la forme de sels acéteux.

« La commission est parvenue à trouver dans l'esprit de bois d'une certaine composition un moyen de dénaturation qui garantit le trésor contre l'emploi abusif de l'alcool mélangé, et qui peut trouver son application dans la plupart des industries employant de l'alcool. Comme moyens de dénaturation spéciaux, on a proposé dans la fabrication du vinaigre et de certains produits chimiques, l'huile animale, l'huile de térébenthine, et particulièrement l'éther sulfurique. Pour faire profiter également la petite industrie (ébénistes, tourneurs, fabricants de cannes, de baguettes dorées et de cadres, chapeliers, relieurs) de l'emploi de l'alcool dénaturé, on s'est proposé de soumettre la permission de le vendre à un contrôle destiné à écarter les abus.

« Quant à la diminution du rendement de l'impôt que la mesure aurait pour effet, elle est évaluée, pour l'emploi de 91,000 hectolitres d'alcool pur, à la somme de 1,500,000 marks; la part du vinaigre s'élève à 960,000 marks.

La loi du 19 juillet 1879 a consacré ce projet; et l'on trouve dans le *Reichsanzeiger* du 29 décembre 1879 un règlement sur la « fran-

(1) Droit imposé aux vinaigres qui passeraient d'un État du Sud dans un État du Nord : c'est un péage intérieur.

chise de l'impôt sur l'alcool destiné aux usages industriels. » Cette question est donc tranchée en Allemagne.

Vin. — La législation relative à l'impôt sur les vins en France n'est parvenue que peu à peu à son état actuel; les droits applicables aujourd'hui sont de date récente; ils ont été établis par la loi du 19 juillet 1880. Cette loi a réduit les droits en vigueur, et de même que pour l'eau-de-vie, le vin en bouteilles a été admis au même régime que le vin en futailles, avec cette disposition spéciale (article 145 de la loi du 28 avril 1816) que la bouteille serait toujours comptée pour un litre.

Afin d'imposer autant que possible le vin d'après sa valeur ou, pour mieux dire, le consommateur d'après ses facultés, l'impôt sur les vins est perçu en France sous des formes différentes. Disons d'abord qu'il n'existe pas d'impôt spécial sur les vignes. Le vin consommé par le viticulteur, c'est-à-dire par le producteur et sa famille, est exempt de droits. Le vin est à l'abri de toute taxe, tant qu'il reste dans la cave du producteur. C'est seulement lorsqu'il y a vente ou transport, qu'il est passible des droits, et ce régime s'applique aussi bien au vin qu'au cidre, au poiré et à l'hydromel.

En cas d'expédition, il faut distinguer diverses dispositions : si le destinataire est un particulier (c'est-à-dire une personne n'exerçant pas la profession de marchand de vin ni de débitant de boissons), c'est le droit de circulation qui est dû.

Depuis le 19 juillet 1880, ce droit est ainsi fixé pour le vin :

Pour les départements de 1re classe (1)		1 fr.	
—	— de 2e —	1	50
—	— de 3e —	2	

(1) 1re classe : Alpes (Basses-), Alpes-Maritimes, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Charente-Inférieure, Dordogne, Gard, Garonne (Haute-), Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Pyrénées (Basses-), Pyrénées (Hautes-), Pyrénées-Orientales, Savoie, Savoie (Haute-), Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse.

2e classe : [Ain, Allier, Alpes (Hautes-), Ardèche, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Drôme, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Loir-et-Cher, Loire (Haute-), Loire-Inférieure, Loiret, Maine-et-Loire, Marne, Marne (Haute-), Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Puy-de-Dôme, Saône (Haute-), Sèvres (Deux-), Vendée, Vienne, Yonne.] [Aisne, Ardennes, Cantal, Creuse, Doubs, Eure, Eure-et-Loir, Loire, Lozère, Morbihan, Oise, Rhin (Haut-), Rhône, Saône-et-Loire, Sarthe, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Vienne (Haute-), Vosges]. (Les anciennes classes sont séparées par les signes] [.)

3e classe : Calvados, Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Manche, Mayenne, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Seine-Inférieure, Somme.

Ce tableau ne semble pas établi, comme on le croit, d'après les diverses qualités des vins produits dans ces départements, puisque quelques-uns de ces départements ne produisent ni vin ni cidre ; on a plutôt pensé aux facultés des consommateurs. Pour certains départements, on a eu égard, en faisant cette classification, à des considérations locales, et même à l'éloignement des départements de production.

Quant au cidre, au poiré, et à l'hydromel, il n'y a pas de distinction de classes; ils paient tous 80 centimes par hectolitre.

Les départements étaient d'abord divisés en quatre classes, suivant la qualité du produit, c'est-à-dire suivant le prix moyen du vin. Depuis 1880, la seconde et la troisième classe ont été réunies, parce qu'on ne trouvait pas la différence suffisante pour maintenir la distinction.

Le droit de circulation est dû dès le moment et par le seul fait que le vin est déplacé. Il est fait exception pour le transport du vin du pressoir à la cave, d'une cave du propriétaire à une autre, ainsi que pour le transport chez les marchands, qui ont pris licence pour la vente des boissons. Ils paient une autre taxe appelée droit de détail, dont il va être question.

Si le lieu de destination est une commune de moins de 4,000 habitants, le vin expédié à un particulier n'a pas à payer d'autre droit que celui de circulation; mais s'il est envoyé à des habitants d'une commune de plus de 4,000 habitants, il doit acquitter en outre le droit d'entrée. Pour ce droit, les départements sont également répartis entre les trois classes mentionnées plus haut; mais le droit d'entrée, qui est perçu aux portes des villes, présente des taux différents suivant la population des communes, comme l'indique le tarif suivant (loi du 19 juillet 1880).

Tarif (par hectolitre).

DROIT D'ENTRÉE pour LES COMMUNES.	VIN EN FUTAILLES OU EN BOUTEILLES DANS LES DÉPARTEMENTS			CIDRE, POIRÉ et HYDROMEL.
	De Ire classe.	De IIe classe.	De IIIe classe.	
De 4,001 à 6,000 hab...	0.40	0.55	0.75	0.35
6,001 à 10,000 — ...	0.60	0.85	1.10	0.50
10,001 à 15,000 — ...	0.75	1 15	1.50	0.60
15,001 à 20,000 — ...	0.95	1.40	1.90	0.85
20,001 à 30,000 — ...	1.10	1·70	2 25	0.95
30,001 à 50,000 — ...	1.30	2.00	2.60	1.15
50,001 hab. et au-dessus.	1.50	2.25	3.00	1.25

Ce droit doit être également acquitté pour les raisins et autres fruits, si le vin et autres boissons sont fabriqués dans les communes mêmes; 3 hectolitres de raisins ou 5 hectolitres de fruits sont comptés pour 2 hectolitres de vin ou de boisson.

Comme on l'a déjà fait remarquer, le droit de circulation n'est payé que par les particuliers, le droit d'entrée est dû à la fois par les particuliers et par les marchands de vins et débitants. En outre du

droit fixe de licence dont nous avons parlé, ces derniers sont passibles d'un droit spécial sous le nom de droit de détail, qui est proportionnel et se monte à 10 p. 100 (avec les décimes 12 1/2 p. 100) de la valeur du vin ou du cidre détaillé.

Les envois inférieurs à 25 litres sont soumis au droit à la valeur de 12 1/2 p. 100, mais non au droit de circulation, quoiqu'ils soient faits à des particuliers. Le droit de détail n'a pas besoin d'être payé d'avance par les marchands qui habitent des communes de 4 à 10,000 habitants, mais ils sont soumis à l'exercice qui sert à déterminer le montant de l'impôt dû pour les quantités qu'ils ont vendues.

Dans les communes de 10,000 habitants et plus, le droit d'entrée et le droit de détail sont réunis et forment ce qu'on appelle le droit unique (loi du 9 juin 1875). Les communes de 4,000 à 10,000 habitants peuvent d'ailleurs adopter aussi ce droit unique; le conseil municipal doit seulement convoquer à la délibération sur cette question les marchands de vins plus importants, en nombre égal à la moitié des membres du Conseil, et la résolution de cette assemblée est suffisante (loi du 9 juin 1875). Le droit unique doit être revisé de cinq ans en cinq ans, car il est basé en partie sur le prix du vin.

La loi du 19 juillet 1880 (art. 5) dispose que le droit unique ne doit pas dépasser le triple du tarif du droit d'entrée. L'article 6 fixe en outre comme taux maximum de l'octroi des villes le double de l'impôt perçu par l'État, et dans les communes qui n'atteignent pas 4,000 habitants, la taxe municipale ne doit pas dépasser l'impôt de l'État, disposition qui a pour but d'empêcher les communes de mettre des impositions trop lourdes sur le vin.

Il existe pour Paris une *taxe de remplacement* qui réunit la licence, le droit d'entrée et le droit de détail; depuis le 1er janvier 1881 (loi du 19 juillet 1880), il s'élève par hectolitre à 8 fr. 35 pour le vin et à 4 fr. 25 pour le cidre. Le vin expédié à Paris n'est pas soumis non plus au droit de circulation.

Nous aurons encore à revenir sur les droits sur le vin, mais nous présenterons avant tout quelques observations sur le principe même de cet impôt. Ses ennemis sont nombreux en France; il compte naturellement parmi eux d'une part les producteurs et les buveurs de vin, et de l'autre les députés et sénateurs élus par ces deux catégories d'intéressés. On pourrait encore former une autre catégorie avec ces théoriciens qui oublient que quiconque supprime un impôt, doit en avoir un autre en réserve pour prendre la place de celui qui n'existe plus, surtout si l'impôt dont on propose la suppression est très productif.

Les adversaires de cet impôt se trouvèrent assez forts pour faire adopter en 1879 par la Chambre des députés la formation d'une commission d'enquête, mesure qui parut assez indifférente, car jusqu'alors toutes les enquêtes de cette nature n'avaient guère produit de résultat important (1). La commission fut convoquée le 29 novembre 1879; elle fit paraître son questionnaire, dont nous donnons ci-après onze questions se rapportant directement au vin (les autres concernent la statistique des autres boissons ou touchent à l'impôt même).

1. Combien y a-t-il actuellement d'hectares plantés en vigne dans le département? (Cette publication est faite chaque année, la question était donc inutile).
2. Dans quelle mesure ces plantations ont-elles augmenté ou diminué depuis 1865?
3. Combien est-il produit d'hectolitres de vin dans le département?
4. Quelle est la moyenne de la contenance alcoolique des vins dans le département?
5. Quelle est la richesse de l'extrait sec (vin de raisin sec)?
6. Quelle a été la variation des prix depuis 1865? Quel a été son prix moyen pendant la même période?
7. Combien la consommation du vin dans le département comprend-elle d'hectolitres?
8. Les producteurs de vin ont-ils un intérêt réel au vinage?
9. Est-il désirable que le vinage soit facilité par des réductions d'impôt?
10. Cette mesure doit-elle être généralisée ou réservée pour des cas spéciaux?
11. L'emploi du sucre à l'amélioration du moût doit-il être facilité par l'abaissement du droit sur le sucre employé?

Ces questions sont en grande partie inutiles, les autres sont maladroites, trop générales, trop étendues, comme celles-ci : « Quelles améliorations pourrait-on introduire? Quels impôts doit-on supprimer ou maintenir? » — Indépendamment des questions précédentes, on en a encore présenté d'autres, auxquelles peu de gens même compétents seraient en état de faire une réponse satisfaisante, par exemple les suivantes : Question 59: « Doit-on mettre sur les boissons des droits *ad valorem?* » Question 60 : Doit-on remplacer les contributions indirectes par un impôt acquitté par les producteurs ou les fabricants (2)? »

Le résultat définitif de cette enquête n'est pas encore connu (3).

Si l'on veut connaître les critiques dont elle a pu être l'objet de la part des adversaires de l'impôt sur le vin, on ne peut mieux s'adresser

(1) Le scepticisme que l'on montre généralement en France, à l'égard des enquêtes a fait appeler l'enquête un *enterrement civil.*

(2) On trouve la liste de ces questions dans les *Annales des contributions indirectes*, 1880, 1re partie.

(3) Les chiffres de l'enquête ont été publiés depuis dans le Bulletin du ministère des finances. Dans la séance du 23 mai 1882, la majorité de la Chambre des députés avait décidé, malgré l'opposition du ministre des finances, M. Léon Say, de prendre en considération et de soumettre à l'examen d'une commission de 22 membres, une proposition qui a pour but de remplacer les droits sur le vin et la bière, par une augmentation des droits sur l'alcool. — Cette résolution n'a été retirée que sur la menace de M. Léon Say de donner sa démission.

qu'à M. Leroy-Beaulieu (1), non seulement à cause de son talent d'exposition, mais encore parce qu'il est membre du Conseil général d'un département viticole, l'Hérault. L'atmosphère vinicole qui règne dans ce département ne paraît pas être restée sans influence sur son jugement, car on est toujours plus ou moins influencé par l'air qui nous environne (2).

M. Leroy-Beaulieu fait remarquer que le vin acheté en futailles ne paie que 1 à 2 francs par hectolitre, tandis qu'à la vente au détail la même quantité doit supporter plus de trois fois ce droit; or le contribuable aisé achète son vin en futailles, tandis que le pauvre le prend seulement par bouteille : le pauvre serait donc plus imposé que le riche.

Ce qu'il trouve encore injuste, c'est que le vigneron boive son propre vin sans payer l'impôt, mais il ajoute (page 644) : « La suppression complète de cette exemption est impossible (3) ». Là-dessus, il critique le droit d'entrée, en disant : « Il n'y a aucune raison par laquelle l'État pourrait justifier l'existence dans les villes d'un droit plus élevé sur la consommation du vin et du cidre que dans la campagne. »

Telles sont les critiques que M. Leroy-Beaulieu fait suivre, selon son habitude, de propositions directes. Avant de les examiner en détail, nous allons d'abord faire quelques objections à ses critiques. Et à cet effet il n'est nullement nécessaire de présenter le système d'impôts existant en France comme un modèle; il a certainement ses côtés faibles, mais en tous cas il répond à son but immédiat, celui de procurer des revenus suffisants à l'État. M. Leroy-Beaulieu lui-même trouve naturel que le vigneron ne paye rien au fisc pour la boisson qu'il a produite, parce que l'imposition en est impossible; seulement cela lui paraît injuste, et ce n'est pas notre opinion. Dans un grand nombre de cas, le vigneron ne boit que ce qu'il ne peut vendre, c'est-à-dire les déchets de la production (vin de marc, piquette et autres), il vend sa bonne marchandise. Quoi qu'il en soit, le vin n'est en aucun cas un aliment de première nécessité, même pour le consommateur pour lequel il est devenu une habitude ; de sorte qu'il

(1) Voir le *Traité de la science des finances* (Paris, Guillaumin).

(2) Nous aurions pu reproduire ici les critiques faites par Émile de Girardin; mais MM. Vignes et Leroy-Beaulieu ont suffisamment démontré que les critiques de ce publiciste sont tellement fausses qu'elles en sont ridicules.

(3) Déjà, page 641, Leroy-Beaulieu avait dit au sujet des bouilleurs de crû : « L'exemption de l'exercice qui était octroyée aux bouilleurs de crû, a été supprimée à la suite de nos désastres, afin de rendre plus complète la perception des droits. Mais comment exercer 5 ou 600,000 petits propriétaires? La difficulté était immense, l'irritation que causait cette mesure était considérable. On dut affranchir de nouveau de l'exercice les bouilleurs de crû. »

est très facile de justifier la taxation modérée du vin acheté.

On représente comme contraire à l'égalité que les acheteurs des villes payent sur le vin un impôt plus élevé que ceux de la campagne. Cette inégalité n'est qu'apparente, l'habitant de la ville a un revenu moyen plus élevé que l'habitant de la campagne; il doit donc payer davantage. Dans la ville, 1 franc n'est pas une somme aussi grande qu'à la campagne, et pendant que l'habitant du village se trouve surchargé par une taxe d'un franc, le citadin, dans les même circonstances, supportera aisément 2 francs et plus : c'est que les salaires sont plus élevés dans les villes. Cette apparente inégalité est donc un moyen de revenir à la proportionnalité.

L'objection de M. Leroy-Beaulieu relativement au commerce de détail et de gros est également bien moins fondée qu'elle le paraît à première vue. Dans les villes, grâce à la taxe unique, il n'y a aucune différence entre les prix de gros et les prix de détail; dans la campagne, les différences ont peu d'importance, car le journalier est nourri la plupart du temps par le patron, et dans les pays où on a l'habitude de boire du vin, il reçoit aussi sa boisson. D'ailleurs, l'ouvrier qui habite la campagne se procure ce qu'il lui faut par quantités de 25 litres, ce qui est le minimum de la fourniture en gros. On sait aussi que le droit de détail exigé des débitants a le double but d'imposer le cabaret et d'en restreindre autant que possible les mauvais effets. Certaines personnes peuvent avoir à souffrir du système aujourd'hui en vigueur, mais il serait difficile de trouver une loi fiscale qui n'eût pas pour effet de porter préjudice aux intérêts de quelqu'un. Le législateur doit se contenter de satisfaire l'intérêt général.

Quant aux propositions positives de M. Leroy-Beaulieu (pages 644 et 645), voici leur objet : « Ce serait un grand bienfait, dit-il, si l'impôt sur les boissons d'un usage général, le vin, le cidre, la bière même, pouvait être aboli. Cette réforme ne serait pas impossible avec un peu de résolution et de prudence. La généralisation et l'augmentation de la taxe sur les loyers, l'établissement d'un impôt modéré sur les revenu dépassant un certain chiffre, une taxe supplémentaire de 20 francs en moyenne sur chaque hectare de terre cultivé en vigne, taxe qui varierait suivant la qualité de la terre et qui s'ajouterait à l'impôt foncier, ces trois mesures de remplacement permettraient à coup sûr la complète abolition de l'impôt sur les boissons hygiéniques. On pourrait d'ailleurs maintenir un droit sur les établissements de vente de boisson à débiter sur place. »

Il serait assez étonnant qu'une proposition de cette nature obtînt une majorité dans les Chambres; car lors même qu'on serait très disposé à supprimer l'impôt sur les vins, personne n'éprouverait l'en-

vie de le remplacer par une contribution encore plus désagréable. Généraliser la taxe sur les loyers, cela veut-dire l'étendre aux gens peu aisés, et tout le monde sait combien ces petites contributions directes ont de la peine à rentrer. Mais de combien la taxe serait-elle augmentée, c'est ce que M. Leroy Beaulieu n'a pas calculé; on devrait au moins la quadrupler ou la quintupler, car on ne peut supprimer la contribution de l'État sur les vins sans en faire autant pour les octrois des villes, et par-dessus le marché on introduirait l'impôt sur le revenu, si détesté en France !

M. Leroy-Beaulieu paraît avoir complètement oublié que la taxe sur les loyers aussi bien que la contribution des portes et fenêtres représentent déjà l'impôt sur le revenu, et d'après l'opinion générale en France, ces contributions directes sont déjà d'un poids assez sensible.

Ensuite, cette taxe de 20 francs en moyenne par hectare, qui varierait suivant la qualité du sol, ce ne serait pas autre chose qu'une contribution directe et presque un nouvel impôt foncier. — Or dans le projet de budget de 1882 on trouve trois amendements, qui sont suivis de nombreuses signatures et réclament un abaissement important sur l'impôt foncier; deux de ces amendements, celui du député Gaudin et consorts, et celui de M. Jametel et autres, demandent une réduction de 40 millions, le troisième, du député Bizot de Fonteny et autres, propose une réduction de 25 p. 100; mais on a laissé de côté les maisons et les forêts, en sorte qu'elle ne doit pas s'élever à beaucoup moins de 40 millions.

Depuis lors, M. Léon Say, qui par des discours électoraux avait donné l'impulsion à ce mouvement en faveur de la réduction de l'impôt foncier, est devenu ministre des finances, et on lui a rappelé naturellement ses déclarations précédentes en faveur du dégrèvement de l'impôt foncier; mais alors, tout en manifestant sa bonne volonté pour l'agriculture, la question lui apparaît à un autre point de vue, et il reconnaît que l'État ne peut se passer de ce revenu. Cependant on continue de dire au banc des ministres : l'agriculture a besoin de dégrèvement; — mais quand et comment le lui accordera-t-on, c'est ce qu'on ne sait pas encore.

Dans de semblables circonstances (et sans parler du phylloxéra) il est difficile de penser à une élévation de l'impôt foncier; car l'addition de 20 francs par hectare, comme le propose M. Leroy-Beaulieu, représente environ 44 millions d'impôts, et il est plus que douteux qu'un semblable impôt puisse être perçu dans les années où les récoltes de vin sont mauvaises. Là où il existe des impôts sur les vignes, on est obligé fréquemment d'en faire la remise pendant les mauvaises années. En France on boit encore du vin même quand on a récolté peu de

raisin; il est importé en partie de l'étranger et il paye les divers impôts que nous venons d'énumérer, et de plus les droits de douane; de cette manière, la caisse de l'État n'est pas atteinte; même les ravages du phylloxéra la laissent indemne.

La véritable pierre de touche de la convenance d'un impôt de consommation sur les boissons nous est donnée par la statistique dans le tableau suivant:

Moyenne de la consommation par individu pendant les années ci-dessous (1).

	1840.	1850.	1859.	1868.	1876.
	litres.	litres.	litres.	litres.	litres.
Vin	47.40	58.60	59.90	71.10	77.38
Spiritueux........	1.50	1.60	2.20	2.50	2.75
Bière............	12.40	11.40	18.60	19.20	19.87

Ainsi l'augmentation progressive des droits n'a pas nui au développement de la consommation (2).

Indiquons maintenant en quelques mots les modifications éprouvées pendant le cours des années par chaque espèce de droits.

1. Le droit de circulation a été doublé en 1871 (loi du 1er septembre); pour les quatre classes qui existaient alors, il se montait à 1 fr 20, 1 fr. 60, 2 fr. et 2 fr. 40 par hectolitre (pour le cidre 1 fr.); pour le vin en bouteilles, le droit était de 15 fr. par hectolitre, auparavant (1816), il était de 5 fr. par hectolitre. La loi de l'année 1816 (28 avril) avait établi plus de classes, mais le minimum était de 0 fr 40.

2. Le droit de détail (ou par quantités au-dessous de 25 litres) a varié de la manière suivante: loi du 24 avril 1806: 10 pour cent de la valeur (ou mieux 11, à cause des centimes additionnels); 25 novembre 1808 et 28 avril 1816: 15 pour cent. (16 1/2 pour cent); 12 décembre 1830: 10 pour cent (11 pour cent); 17 mars 1852 : 15 pour cent (16 1/2 pour cent). — Après 1871, ce droit a été augmenté par suite d'addition de décimes, et il a représenté jusqu'en 1880: 18 3/4 pour cent. Aujourd'hui, il se monte de nouveau à 10 pour cent et avec les décimes à 12 1/2 pour cent.

3. Le droit d'entrée a été, en 1873 (3 décembre), augmenté de 50 pour cent; il s'élevait, jusqu'en 1880, depuis 45 centimes jusqu'à 3 fr. 60. La loi du 19 juillet 1880 ayant réduit le droit d'un tiers, la taxe

(1) Ces chiffres sont empruntés à un tableau de l'ouvrage de M. Vignes: *Traité des impôts* (4e édition, Paris, 1880, IIe vol., page 288).

(2) En réalité, la moyenne de la consommation est plus élevée que ne l'indiquent ces chiffres qui ne tiennent pas compte de la fraude.

actuelle est la même qu'avant 1873. Antérieurement étaient en vigueur les lois des 12 décembre 1830 et 28 avril 1816; la première éleva l'impôt dans les communes de moins de 4000 habitants, et réduisit le droit dans les grandes villes. — Il n'y a aucun intérêt à reproduire les tarifs annexés à ces lois.

4. La taxe unique et celle de remplacement dépendaient, comme nous l'avons déjà vu, des autres, dont elles se composent. Il suffira de remarquer qu'avant 1880, le droit de remplacement s'élevait, à Paris, pour le vin en futailles à 9 fr. 50, en bouteilles à 16 fr. et pour le cidre à 4 fr. 75 par hectolitre.

Dans toutes ces modifications législatives, la politique a été plus fortement intéressée que le fisc, le système n'a jamais été touché depuis le XIVe siècle où l'impôt proportionnel (droit de détail) a été établi. A cet impôt se sont ajoutés promptement l'entrée et autres droits; ainsi le vin, c'est-à-dire le produit même, a été constamment imposé.

Il en a été de même en Prusse, où la taxe portait le nom d'impôt sur le moût de vin jusqu'à la loi du 15 avril 1865. On graduait alors le droit selon la qualité; il s'élevait depuis 1/4 de thaler par eimer (60 quarts) jusqu'à 1 thaler 1/6. La qualité n'était pas fixée chaque année, ce qui eût été une opération pratiquement impossible, mais les localités avaient été classées une fois pour toutes, d'après la qualité de leurs produits.

L'impôt prussien sur le vin, qui a rapporté au maximum 142,000 thalers, était une source de revenus aussi peu importante qu'incertaine, et manquait souvent. Les mauvaises récoltes étaient plus fréquentes que les bonnes, et ces défauts, la faiblesse du rendement et l'incertitude, suffisaient pour déterminer la suppression de cet impôt impopulaire. En effet, si sur les bords du Rhin, de la Moselle, de la Nahe, etc., on obtient parfois un excellent vin, les quantités en sont petites, et combien peut-il rapporter au Trésor, lorsque sa production totale n'est pour toute la Prusse que de 330,000 hectolitres (1)?

En France, les quantités imposables se présentent dans de bien autres dimensions, ainsi qu'il résulte des tableaux suivants sur la production du vin pendant une série d'années (2):

(1) Le droit de douane sur le vin importé en Allemagne est ainsi fixé : vin, moût et cidre : 1° importés en futailles, 24 marks; 2° en bouteilles, 48 marks. (Les raisins importés pour la fabrication du vin sont soumis à des droits correspondants.)

(2) Les chiffres suivants sont empruntés aux *Annales du commerce extérieur* et au *Bulletin des finances;* ils ont été complétés par l'indication de la surface plantée en vignes, au moyen d'autres sources.

Production du vin en France de 1788 à 1863.

ANNÉES.	VIGNES.	PRODUCTION.	ANNÉES.	VIGNES.	PRODUCTION.
	hectares.	hectol.		hectares.	hectol.
1788	1,567,700	25,000,000	1852	2,158,851	28,636,000
1808	1,613,939	28,000,000	1853	2,188,427	22,662,000
1827	»	36,819,090	1854	2,178,129	10,824,000
1829	2,093,365	30,973,000	1855	2,175,084	15,175,000
1830	»	15,282,000	1856	2,170,307	21,294,000
1835	2,118,709	26,496,000	1857	2,180,094	35,410,000
1840	1,960,756	45,486,000	1858	»	45,805,000
1845	»	30,140,000	1859	»	29,890,542
1847	»	54,316,000	1860	2,205,409	39,896,810
1848	»	51,622,000	1861	»	29,738,243
1849	2,193,083	35,555,000	1862	»	37,110,000
1850	»	45,266,000	1863	2,273,906	51,372,000
1851	2,169,165	39,429,000			

Production du vin en France de 1863 à 1880.

(La transformation du raisin en vin et en alcool est donnée séparément.)

ANNÉES.	VIGNES.	VIN. Évaluation.	ALCOOL PUR.	CIDRE. Évaluation.
	hectares.	hectol.	hectol.	hectol.
1864	»	50,653,000	1,353,000	11,560,000
1865	2,293,567	68,943,000	1,541,000	2,797,000
1866	»	63,838,000	1,404,000	11,385,000
1867	»	39,128,000	1,240,000	11,655,000
1868	»	52,098,000	1,292,000	16,288,000
1869	2,350,104	70,000,000	1,410,000	3,663,000
1870	»	53,537,000	853,000	20,145,000
1871	»	56,901,000	508,000	2,128,000
1872	2,373,139	50,154,000	1,682,000	4,610,000
1873	»	35,715,000	1,402,060	13,635,000
1874	»	63,146,000	1,543,000	13,312,000
1875	2,421,247	83,837,000	1,840,000	18,229,000
1876	2,369,834	41,847,000	1,700,000	7,036,000
1877	2,346,497	56,405,000	1,310,000	13,344,000
1878	2,295,989	48,721,000	1,417,000	11,936,000
1879	2,241,477	25,770,000	»	7,738,000
1880	2,204,459	29,677,000	»	5,465,000

Depuis 1875 le phylloxéra a détruit déjà plus de 200,000 hectares de vignes. — Nous ajoutons encore deux tableaux.

Quantités de vin soumises à l'impôt.

ANNÉES.	QUANTITÉS DE VIN			
	SOUMISES A L'IMPÔT.	DISTILLÉES.	TRANSFORMÉES en VINAIGRE.	FRANCHES OU CONSOMMÉES par les producteurs.
	hectol.	hectol.	hectol.	hectol.
1864	22,638,688	5,301,102	316,323	9,500,000
1865	25,279,845	8,645,668	347,440	12,404,000
1866	28,465,645	7,076,713	335,366	12,549,000
1867	26,055,665	5,557,338	225,165	14,018,000
1868	27,059,099	4,094,440	303,723	20,000,000
1869	28,000,000	4,300,000	300,000	20,000,000
1870	21,275,824	5,216,681	310,006	17,963,685
1871	24,005,023	4,951,620	273,234	15,953,000
1872	28,511,411	5,314,282	271,257	7,731,420
1873	27,997,213	3.344,565	236,206	9,782,168
1874	24,612,914	3,386,583	170,732	9,875,871
1875	29,026,342	6,843,106	271,709	11,903,000
1876	31,328,894	6,678,550	290,998	12,500,000
1877	29,306,895	1,908,145	230,664	9,300,000
1878	29,746,352	1,151,199	180,075	11,702,000

Les chiffres de ce tableau offrent plus de garantie que ceux du précédent.

Quantités de boissons imposées annuellement.

ANNÉES.	ALCOOL.	CIDRE.	BIÈRE.	ANNÉES.	ALCOOL.	CIDRE.	BIÈRE.
	hectol.	hectol.	hectol.		hectol.	hectol.	hectol.
1863	870,283	5,719,108	7,050,898	1871	1,013,216	6,706,127	6,400,344
1864	870,240	5,798,709	7,212,136	1872	755,463	3,708,615	7,146,061
1865	873,028	5,509,319	7,685,965	1873	934,950	3,663,712	7,414,466
1866	964,232	4,511,075	8,078,470	1874	963,967	5,281,438	7,339,990
1867	939,473	5,236,628	7,006,811	1875	1,019,052	4,963,071	7,355,515
1868	971,329	6,599.815	7,327,332	1876	1,004,360	5.113,107	7,619,541
1869	978,000	7,000,000	7,350,000	1877	1,029,683	4,130,233	7,745,118
1870	764,802	5,737,985	6,498,725	1878	1,100,513	4,847,440	7,565,475

D'après le compte définitif de 1875, le résultat de l'impôt sur les vins se répartit comme suit :

DROITS SUR LE VIN.	MONTANT du droit par hectolitre.	QUANTITÉS IMPOSÉES.	MONTANT DE L'IMPÔT.
Droit de circulation.			
En futailles :			
Départements de 1re classe..........	1.20	5,329,291.96	7,127,150.36
Départements de 2e —	1.60	6,778,388.97	16,837,422.36
Départements de 3e —	2.00	5,429,545.44	10,859,090.88
Départements de 4e —	2.40	817,080.53	1,960,993.28
En bouteilles (sans distinction de classes).	15.00	100,546.47	1,508,195.55
	»	19,059,853.27	32,292.852.43
Double décime et demi en plus..........	»	»	8,073,213.11
Total..................	»	»	40,366,065.54
Droit de détail.			
Vin seul................................	15 % (1)	5,140,123.68	40,522,052.27
Double décime en sus................	»	»	10,130,513.07
Total..................	»	»	50.652,565.34
Droit d'entrée.			
Vin et raisins..........................	»	4,710,606.16	5,940,303.55
Double décime en sus................	»	»	1,485,075.89
Total..................	»	»	7,425,379.44
Taxe de remplacement à Paris.			
En futailles............................	9.50	4,028,001.87	38,266,017.77
En bouteilles..........................	16.00	16,827.08	269,533.28
	»	4,044,828.95	38,535,251.05
Double décime et demi en sus..........	»	»	9,633,812.76
Total..................	»	»	48.179,063.81
Taxe unique.			
Villes de 10,000 ou 4,000 habitants et au-dessus..............................	»	5,150,749.80	21,976,396.57
Double décime et demi en sus..........	»	»	5,499,099.14
Total.................	»	»	27,475,495.71
Récapitulation.			
Droit de circulation....................	»	(19,059,853)	40,366,065.54
— de détail..........................	»	(5,140,124)	50.652,565.34
— d'entrée..........................	»	(4,710,606)	7,425,379.44
Paris....................................	»	(4.044,829)	48,169,063.81
Droit unique dans les villes............	»	(5,150,749)	27,475,495.71
Total du vin............	»	(38,106,161)	174,088,569.84
En 1877 nous trouvons un total de.....			187,433,855.35.

Droits sur le cidre.

Droit de circulation..................	1,778,445	1,781,445
— de détail......................	3,084,490	7,673,751
— d'entrée......................	1,440 948	1,057,705
Paris..................................	94,893	450,841
Droit unique dans les villes...........	685,294	1,520,609
Total..................	7,084,070	12,484,251
Double décime et demi en sus........	»	3.121,063
Total du cidre............	»	15,605,314
Droits accessoires pour les deux boissons (droit d'expédition 40 cent.)...		3,978,550

En 1877, le cidre a rapporté 14,938;027 fr. 14.

(1) Soit 14.55 p. 100, déduction faite des pertes et de la consommation individuelle.

D'autres chiffres sont encore donnés dans la section consacrée aux dispositions communes aux divers impôts sur les boissons.

Pendant longtemps la France n'a eu qu'un droit normal d'entrée de 30 centimes par hectolitre, mais le 8 juillet 1871 le droit pour tous les pays, avec lesquels il n'existait pas de traités, fut fixé à 5 fr. pour les vins ordinaires, et à 20 fr. pour les vins de liqueurs.

Le nouveau tarif du 7 mai 1881 fixe un droit uniforme de 4 fr. 50 par hectolitre à l'importation directe, et en outre un droit différentiel de 3 fr. 36 par 100 kilogrammes comme surtaxe, à l'importation indirecte ; ce n'est là qu'un tarif de rétorsion, car il est présumable que les négociations pour les nouveaux traités feront réduire le droit à 3 fr.

Le tableau suivant indique les quantités du commerce spécial, c'est-à-dire celles qui ont passé dans la consommation.

Importation (hectolitres).

PÉRIODES et ANNÉES.	VINS ORDINAIRES.		VINS DE LIQUEURS.	
	EN FUTAILLES.	EN BOUTEILLES.	EN FUTAILLES.	EN BOUTEILLES.
1827-1836	530	112	1613	
1837-1846	375	155	2.901	145
1847-1856	86,839	337	6,299	277
1857-1866	160,629	1,257	20,816	682
1867-1876	365,495	1,717	38,297	750
1878	1,521,337	2,178	78,856	709
1879	2,828,418	2,262	106,447	984
1880	7,092,315	2,501	123.904	920
1881	7,700,365	3,432	133,881	1,129

Exportation (hectolitres).

PÉRIODES et ANNÉES.	VINS ORDINAIRES.				VINS DE LIQUEURS.	
	EN FUTAILLES.		EN BOUTEILLES.		EN FUTAILLES.	EN BOUTEILLES.
	Bordeaux (1).	Autres.	Bordeaux.	Autres.		
1827-1836	411,150	672,272	27,476	37,072	23,826	4,651
1837-1846	420,498	847,292	24,915	55,662	7,465	5,838
1847-1856	549,900	1,043,422	47,669	72,043	5,962	13,411
1857-1866	647,010	1,307,095	60,924	67,093	17,824	59,921
1867-1876	1,223,111	1,676,057	93,789	98.384	25,511	118,324
1877	»	»	»	»	»	»
1878	946,342	1,496,674	91,438	211,300	22,660	26,573
1879	1,334,199	1,359,689	103,635	204,401	19,187	25,626
1880	1,033,351	1,057,475	106,752	249,311	11,607	29,517
1881	1,060,917	1,138,581	104,658	221,524	15,126	30,440

(1) Dans le texte officiel il est dit : vins de la Gironde.

Avec l'accroissement de la consommation, et malgré l'élévation de l'impôt, l'importation a augmenté. Mais l'exportation s'est accrue en même temps, parce que d'autres pays, dont le bien-être s'est développé, consomment plus de vins français.

Bière. — Le droit sur la bière est organisé sur des bases comparativement simples, il n'existe qu'un droit de fabrication, qui est de 3 fr. 60 par hectolitre, y compris les décimes, pour la bière forte, et de 1 fr. 20 pour la petite bière (1). Ce droit date du 1er septembre 1871 ; cette loi a augmenté de 50 0/0 la taxe en vigueur depuis le 12 septembre 1830.

Le mode de perception de l'impôt sur la bière est basé sur la contenance des chaudières de décoction, moyennant une déduction de 20 pour cent pour ouillage, coulage et autres déchets. Les brasseurs doivent déclarer à l'avance l'ouverture de leur établissement, avertir la régie de l'heure de la mise à feu et souffrir la visite des employés. Le droit est dû immédiatement pour les quantités fabriquées. Mais si le montant en est supérieur à 300 francs, il peut être accordé (loi du 15 février 1875) un crédit de trois mois moyennant caution.

Pour faciliter encore davantage la perception, le fisc consent des abonnements avec les brasseurs de la ville de Paris et des autres grandes villes au-dessus de 30,000 habitants. En pareil cas, les brasseurs répartissent entre eux la somme de l'abonnement dont les cotes sont acquittées dans la forme des contributions directes et par douzième. Comme l'abonnement est établi sur la dimension des appareils de fabrication, aucun brasseur ne peut, pendant la durée de l'abonnement, augmenter ses moyens de fabrication.

Il faut encore remarquer que le droit d'octroi payable à l'entrée pour la bière introduite en ville est également exigible des brasseurs qui y habitent; la loi veut empêcher que l'octroi ne soit un droit protecteur pour les brasseurs domiciliés en ville. Toutefois il est accordé une petite faveur pour la bière fabriquée dans les hôpitaux; au contraire, les particuliers ne sont pas libres de fabriquer de la bière en franchise de droits pour leur consommation personnelle.

Lors de la délibération du projet de loi qui fut voté le 1er septembre 1871, un député fit une proposition qui avait trait à cette question et qui était ainsi motivée :

« Ce que je demande pour nos départements du Nord, c'est uniquement l'égalité avec les propriétaires de vignes qui produisent et consomment leur vin sans payer d'impôt, c'est l'égalité avec les bouilleurs de crû et avec les propriétaires de vergers qui boivent sous le nom de cidre le jus des pommes qu'ils récoltent; ce que je demande

(1) Par petite bière, il faut entendre celle qui est fait avec du malt ayant subi au moins deux trempes pour la bière forte.

n'est que juste et équitable, il ne fait pas tort au fisc ni aux brasseurs, dont je ne respecte pas moins les intérêts que ceux de tout autre. »

Mais le rapporteur de la commission parlementaire n'admit pas qu'on pût établir l'égalité demandée entre les brasseurs de malt et de houblon et les vignerons et bouilleurs de crû du Sud. « Dans le Midi, dit-il, les produits du crû sont consommés en nature et il n'y a que le reste qui soit transformé en marchandises par le producteur. Il en est autrement dans le Nord ; là c'est le très petit nombre d'agriculteurs qui consomment leur orge et leur houblon, et la production de la bière pour la consommation personnelle y est surtout l'exception. » La proposition fut repoussée.

Le total de la consommation de la bière a été déjà donnée plus haut (page 279) pour une série d'années.

Les comptes définitifs de 1875 et 1877 offrent sur le droit de fabrication les détails suivants :

Droit de fabrication.

	DROIT par hectolitre.	1875.		1877.	
		QUANTITÉS IMPOSÉES.	PRODUIT DES DROITS.	QUANTITÉS IMPOSÉES.	PRODUIT DES DROITS.
	fr.	hectol.	fr.	hectol.	fr.
Bière forte....	3	4,639,861.51	13,919,584.53	4,724,864.83	14,174,597.49
Bière faible...	1	2,705,915.80	2,705,915.80	3,009,168.38	3,009,168.38
Bière fabriquée dans les hôpitaux.........	(0.50—1)	9,808.29	8,125.44	9,085.50	7,782.42
	»	7,355,585.60	16,633,625.77	7,743,118.71	17,191,148.29
Double déc.. 1/2 en sus...	»	»	4,158,430.52	»	4,297,913.19
Total....	»	»	20,792,056.29	»	21,489,063.31

Comme la France compte environ 37 millions d'habitants, il résulte des chiffres qui précèdent une consommation de près de 20 litres (1) et un droit de 56 centimes par tête.

On peut faire la comparaison de ces résultats avec ceux des droits perçus en Allemagne en recourant à un tableau contenu dans les documents soumis au Reichstag en 1879. Le voici :

(1) Il ne s'agit naturellement que de bière indigène. — L'importation s'est élevée, en 1880, à 378,751 hectolitres ; en 1879, à 310,726 hectolitres ; en 1878, à 351,246 hectolitres ; et l'exportation, en 1880, à 45,077 hectolitres ; en 1879, à 28,106 hectolitres ; en 1878, à 27.802 hectolitres.

Répartition par tête, pour l'année.

	Consommation de la bière.		Montant du droit de la bière.	
	de toute sorte.	indigène.	de toute sorte.	indigène.
	litres	litres	pfennig. (1)	pfennig.
1. Impôt sur la bière dans l'Allemagne du Nord	65	63.30	57.6	53 2
2. Bavière (rive droite du Rhin)	262	261.58	444.8	443.4
3. Wurtemberg	203	201.52	291.7	288.5
4. Grand-duché de Bade	78	70.14	166.7	149.4
5. Alsace-Lorraine	43	37.98	93.5	82.9

Le produit total de l'impôt sur la bière en Allemage, qui est naturellement plus élevé qu'en France, est établi comme suit pour la période moyenne de 1873 à 1878 (non compris l'importation et l'exportation) :

	Impôt sur la bière.	Consommation.
	Marks.	Hectolitres.
1. Impôt sur la bière dans l'Allemagne du Nord.	17,127,548	20,341,759
2. Bavière (rive droite du Rhin)	19,427,617	11,478,000
3. Wurtemberg	5,385,004	3,768,355
4. Bade	2,251,861	1,056,780
5. Alsace-Lorraine	1,269,342	584,744
Total	45,461,472	37,229,638

La moyenne de l'impôt par hectolitre s'élève à 1 fr. 025, et en France à 2 fr. 28, en sorte que si le droit était doublé en Allemagne, il resterait encore au-dessous de la moyenne de l'impôt français.

En réalité il existe en Allemagne un grand nombre de droits différents, comme le prouvent les divisions ci-dessus; chacun tient au sien, bien qu'on ait reconnu les inconvénients de la variété. Et en effet, les droits différentiels mettent des entraves à la circulation des denrées ; or, si une pareille organisation était justifiable immédiatement après la fondation de l'empire allemand, on n'est plus excusable aujourd'hui de vouloir perpétuer une situation aussi disparate (2).

Lors même que le projet de loi de 1879, dont l'exposé des motifs nous donne les chiffres ci-dessus, n'aurait pas eu d'autres raisons pour réclamer l'élévation des contributions indirectes, l'établissement seul de l'uniformité de l'impôt dans le nord et dans le sud de l'Allemagne aurait suffi pour justifier la réforme de ces taxes.

(1) Le pfennig = 1 centième de mark, donc 0 fr., 0,125.

(2) C'est une allusion aux droits réservés par la Bavière et le Wurtemberg; ces droits obligent de faire payer pour certaines boissons des taxes différentielles lorsqu'elles passent d'un État à l'autre.

On sait que l'impôt sur la bière est perçu tant dans l'Allemagne du Nord (Prusse, Saxe, Mecklembourg, Hesse, etc.), qu'en Bavière et en Wurtemberg, d'après la quantité de matière employée à la fabrication.

En conséquence, le projet de loi précité a fixé pour le malt, le riz et l'amidon vert un droit de 8 marks (10 francs) par 100 kilogrammes; pour la farine d'amidon et le sirop, un droit de 12 marks par 100 kilogrammes; pour le sucre de toute sorte ainsi que les succédanés non dénommés du malt, un droit de 16 marks (1).

L'exposé des motifs démontre que la nouvelle imposition correspond à celle qui est en usage en Bavière et qu'elle se rapproche de celle qui est appliquée en Alsace-Lorraine et dans les autres États, qu'elle prépare la voie à l'uniformité de l'impôt dans les États confédérés, uniformité qui est dans l'esprit de la constitution; enfin l'exposé des motifs croit que cette élévation de l'impôt ne préjudiciera pas à la consommation.

En ce qui concerne le premier point, l'exposé des motifs fait les observations suivantes: « Si, d'après les données les plus récentes, on admet que le poids moyen d'un hectolitre de malt est de 101 livres 8, (50 kilogr. 900), le droit proposé de 4 marks par hectolitre impose le quintal à 3 marks 93 pfennigs, pendant que le droit antérieur était de 2 marks.

« Ainsi le nouveau droit porte environ au double celui qui existait antérieurement et répond exactement au montant de la taxe sur le malt appliquée jusqu'ici en Bavière. En vertu de la loi du 31 octobre 1879, ce droit a été élevé à 6 marks par hectolitre de malt non concassé destiné à la préparation de la bière, pour la période du 1er novembre de la même année jusqu'au 31 décembre 1881, mais il a été disposé en même temps qu'à partir du 1er janvier 1882 l'ancien droit entrerait de nouveau en vigueur.

« Le droit proposé est d'un taux intermédiaire entre ceux qui sont établis dans les autres États de l'Allemagne du Sud, ce droit étant dans le Wurtemberg de 3 marks 60 par quintal de 50 kilogr., ou 3 marks 66 l'hectolitre, et de 4 marks 20 et 4 marks 40 par hectolitre dans le grand-duché de Bade et en Alsace-Lorraine, où l'impôt sur la bière est perçu d'après la contenance des chaudières.

« Ainsi, grâce au présent projet de loi le but auquel tend la constitution sera atteint relativement à la Bavière, à partir du 1er janvier 1882, comme il l'est déjà aujourd'hui à peu de chose près relativement aux autres États de l'Allemagne du Sud. »

(1) Une réforme bien combinée devrait comprendre en même temps la défense absolue d'employer les succédanés du malt.

Quant au second point, le même document s'exprime en ces termes : « La consommation de la bière a fait, depuis 20 ans, dans l'Allemagne du Nord, des progrès successifs qui l'ont doublée ; aujourd'hui elle s'élève à 65 litres par tête. Il n'est pas vraisemblable que par suite de l'élévation de prix causée par le doublement de l'impôt, l'usage dela bière passé à l'état de besoin éprouve plus qu'une diminution passagère très faible.

« D'après les moyennes qui ont été établies, il a été employé dans l'Allemagne du Nord, en malt et en succédanés du malt : pendant l'année d'exercice 1877-1878, 31 livres 9 (1) par hectolitre de bière à haute fermentation, et 47 livres 6 par hectolitre de bière à basse fertation ; pendant l'exercice 1878-1879, 32 livres 1 par hectolitre de bière à haute fermentation, et 47 livres 1 par hectolitre de bière à basse fermentation. Ces calculs résultent de la constatation des quantités de bière existantes dans les refroidissoirs, qui éprouvent encore une diminution pendant les opérations ultérieures. En évaluant pour la bière prête à livrer la contenance de malt à 33 livres et selon le cas à 50 livres, l'hectolitre de bière à haute fermentation serait imposé en moyenne de 66 pfennigs en plus, et l'hectolitre de bière à basse fermentation payerait 1 mark en plus ; cela ferait par litre 0 pfennig 66 (2) pour l'une, et 1 pfennig pour l'autre. L'augmentation de dépenses qui en résulte pour le brasseur ne peut guère être sensible pour les consommateurs, qui se fournissent pour leur consommation de ménage à la brasserie même ou chez le marchand en gros. A la vente au détail, il y aurait sans doute une petite augmentation, dans les cas où la surtaxe de l'impôt ne serait pas compensée par une diminution des frais généraux, grâce à une plus grande concentration des débits. La bière à basse fermentation, qui est surtout en question, serait peut-être augmentée de 1 pfennig par mesure ordinaire de 1/2 à 1/3 de litre. Il n'y aurait pas non plus à craindre une diminution sensible de la vente au détail, si ce n'est momentanément, car l'augmentation de dépense pour chaque individu est trop minime pour qu'il réduise sa consommation. Cette opinion se confirme par l'examen de l'état de la consommation dans les différents États de l'Allemagne du Nord..... Il résulte des tableaux annexés au projet de loi que la bière à basse fermentation, qui forme les trois cinquièmes de la consommation totale, n'est d'une consommation générale, que dans certaines parties du territoire en question, dans les autres, elle est principalement consommée par certaines classes de la société, et c'est la population aisée qui est surtout intéressée. Il y a donc

(1) La livre pèse 500 grammes.
(2) Le pfennig vaut 1/100 de mark ou 0 fr. 0125.

d'autant moins à craindre qu'une augmentation de prix, atteignant aussi peu chaque individu, puisse diminuer d'une façon sensible la consommation de la bière.

« Il résulte de là que dans les États du Nord les brasseurs n'ont pas à craindre que le doublement de l'impôt produise, en dehors d'une réduction temporaire et proportionnellement sans importance, une diminution de leurs affaires ou de leurs bénéfices. L'élévation correspondante du drawback à l'exportation prévient tout danger pour l'exportation de la bière. En conséquence, les brasseurs ne peuvent pas élever d'objection bien fondée contre le doublement de l'impôt.

« Enfin on peut encore citer l'exemple du Palatinat bavarois. Le 1er juillet 1878, on y introduisit l'augmentation de droits sur le malt qui avait été jusque-là limité à la Bavière de la rive droite du Rhin; la production de la bière y fut tout à coup soumise au même taux d'impôt auquel doit être porté le droit dans l'Allemagne du Nord par le doublement proposé. Il ne se produisit pas pour cela une diminution sensible dans la production ou dans la consommation de la bière, comme le fait remarquer expressément l'exposé des motifs du projet de loi concernant la surtaxe de droits sur le malt présenté en automne 1879 au Landtag bavarois. L'élévation du droit introduite temporairement est à présent également applicable au Palatinat. »

Pour plus de détails, nous renvoyons au document lui-même.

DISPOSITIONS COMMUNES AUX IMPOTS SUR LES BOISSONS.

Nous avons à traiter ici : 1° les formalités qui doivent être observées également pour tous les impôts sur les boissons; 2° les dispositions propres à chaque catégorie de contribuables; 3° les données statistiques communes.

En relevant ce qu'il y a de plus important, nous tâcherons d'éviter le plus possible les répétitions. Les éviter complètement est impossible, car les rapports étroits qui existent entre toutes les parties de cette législation, font de la séparation absolue des matières une tâche plus que difficile.

a. — DROIT DE CIRCULATION.

Le vin, aussi bien que le cidre, l'eau-de-vie, les liqueurs et la bière, ont besoin, pour être transportés, d'une expédition qui coûte 40 centimes, plus 10 centimes de timbre, et qui est délivrée par les agents des contributions indirectes.

Le bulletin d'expédition contient l'indication du nom de l'expédi-

teur et du destinataire, la route à suivre, la durée probable du transport, ainsi que la quantité du liquide et, pour l'alcool, la densité, et il doit procurer au fisc la facilité de veiller à ce que tous les droits établis sur les boissons soient réellement acquittés. Le principe, qu'aucun envoi ne peut être fait sans ce bulletin d'expédition, est poussé si loin, que les expéditeurs dont le domicile se trouve éloigné du bureau de la régie chargé de remplir ces bulletins, reçoivent des formules qu'ils remplissent eux-mêmes, et qui servent comme *laissez-passer* jusqu'au prochain bureau, où on leur substitue un bulletin d'expédition en règle.

Cette expédition est de diverse nature, suivant les circonstances :

1. Le droit est payé au moment du transport, ce qui se présente pour le droit de circulation (vin et cidre), et en général lorsque le destinataire est un particulier qui n'habite pas dans une ville où existe la taxe unique. Pour ces destinataires, tous les droits incombant à la même personne, pour le vin aussi bien que pour l'eau-de-vie, doivent être payés au départ, et l'expédition constatant l'acquittement du droit s'appelle *congé*.

2. Le droit ne doit être payé qu'au moment ou après l'arrivée, ce qui se présente toujours pour l'eau-de-vie, et même pour le vin, lorsque l'envoi est destiné à des marchands de vin, ainsi qu'à des particuliers qui habitent dans des villes à taxe unique; le bulletin qui y est joint s'appelle *acquit-à-caution*.

3. L'envoi est-il fait en franchise de droits, par exemple lorsque le liquide est transporté d'une cave du propriétaire dans une autre le bulletin s'appelle *passavant*.

Comme ce bulletin est aussi une *expédition*, il coûte toujours 40 + 10 = 50 centimes. Ces 50 centimes doivent être payés dans toutes les circonstances, à chaque déplacement. Il va sans dire que le *congé* aussi bien que le *passavant* sont transmis au destinataire ou restent entre les mains de l'entrepreneur de transport, tandis que l'acquit-à-caution est remis à l'agent du Trésor, dans le lieu de destination, et il indique à ce dernier qu'il est dû un droit ; — si le payement n'en est pas effectué exactement, une amende est encourue (1).

Comme la durée du transport et la route suivie sont des points très importants pour le contrôle, il est disposé spécialement que tout changement à cet égard devra être déclaré et mentionné.

(1) On trouve des détails sur les amendes dans le *Dictionnaire de l'administration française* de M. Maurice Block.

b. — DROIT D'ENTRÉE ET TAXE UNIQUE.

Toutes les boissons et préparations qui contiennent de l'alcool non dénaturé, en d'autres termes, toutes les boissons (sauf la bière) doivent être accompagnées d'une *expédition*, sont soumises à l'obligation d'une déclaration au bureau des contributions, et l'expédition doit être présentée, lorsque les boissons parviennent à une ville où il existe un droit d'entrée ou une taxe unique. On peut alors prévoir trois cas :

1° La marchandise ne fait que traverser la ville ; dans ce cas, le voiturier dépose à l'entrée, le montant du droit, reçoit un bulletin, ou *passe-debout*, traverse la ville, et à la sortie, à l'autre porte, il se fait rembourser la somme consignée ; ou bien il demande que, moyennant une petite rétribution, on le fasse escorter par un employé ; en ce dernier cas il est dispensé de consigner les droits.

2° La marchandise doit séjourner plus de 24 heures dans la ville ; mais elle est déposée sous la surveillance de l'autorité ; le bulletin de passage s'appelle alors *transit*.

3° La marchandise reste définitivement dans la ville ; alors le droit est payé immédiatement, et l'affaire est terminée, ou bien le destinaire a obtenu le droit d'entrepôt. Dans ce dernier cas, il est accordé un délai pour le payement qui est effectué d'après le résultat de visites périodiques.

c. — LES VISITES.

Ces visites s'appellent *exercice*, lorsqu'elles ont lieu chez les détaillants, brasseurs et distillateurs ; *recensement*, lorsqu'elles sont effectuées chez les marchands de vins en gros.

Comme il y aura à parler séparément des établissements de gros et de détail, faisons remarquer en passant qu'il existe, comme on le verra, plusieurs moyens de s'affranchir de ces visites. Ces visites ont lieu d'après des prescriptions nombreuses et étroites; en dehors de cas déterminés, elles se font seulement pendant le jour. Bien que l'exercice réponde à l'intention de la loi de ne percevoir l'impôt que lorsque la consommation a eu lieu et a été constatée, et qu'il ait été introduit pour dispenser le marchand d'avancer la taxe, il est aussi mal-vu que s'il avait la signification d'une aggravation d'impôt.

d. — LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE CONTRIBUABLES.

1. Pour faire connaître dans un ordre régulier les diverses catégories de contribuables, il faut commencer par le particulier, c'est-à-dire par l'individu qui ne fait pas d'affaires avec cette espèce de marchandise, le brasseur qui achète du vin pour sa consommation,

ou le marchand de vin qui s'approvisionne de bière pour ses besoins ne sont vis-à-vis du fisc que des particuliers. Il s'agit donc ici de consommateurs proprement dits.

On a déjà fait remarquer que le vin ou le cidre expédié à un particulier est soumis à un droit de circulation, et l'eau-de-vie à un droit de consommation, c'est-à-dire à des taxes qui doivent être payées lors de l'expédition, à moins que l'envoi ne soit à destination d'une ville à taxe unique. Comme ces villes ne sont pas soumises à l'exercice, les droits sur les boissons sont acquittés à leurs portes.

Si l'envoi comprend moins de 25 litres, le particulier doit supporter le droit de détail (décret du 17 mars 1852), excepté si le vin ou le cidre provient d'un débit; dans ce cas il n'y a à payer qu'un passavant, parce que le droit de détail a déjà été payé par le débitant. — Mais si un particulier envoie du vin ou du cidre à un autre particulier, le droit doit toujours être acquitté, parce qu'il n'est pas prouvé que l'impôt ait déjà été payé (exception est faite pour le cas où il y a, par suite de décès, transmission à des héritiers, alors le payement est supposé avoir été fait). Le vin compris dans un déménagement est exempt de droits. — Le droit d'entrepôt peut être accordé même à des particuliers lorsqu'ils en font la demande, dans les villes ayant un droit d'entrée. Ils n'ont alors à payer l'impôt qu'après la consommation. — Pour obtenir ce droit d'entrepôt, on doit au moment de la demande faire entrer au moins 9 hectolitres de vin ou 18 hectolitres de cidre, ou 4 hectolitres d'eau-de-vie.

2. *Particuliers* qui récoltent du vin ou brûlent leurs propres produits. Il s'agit ici de vrais producteurs : les producteurs de vins ou de cidres sont absolument exempts d'impôt dans la campagne pour leur consommation particulière. Dans les villes où il existe des droits d'entrée, au contraire, ils y sont assujettis. — Avant toute fabrication, il y a lieu à une déclaration susceptible de vérification. — Le producteur jouit du droit d'entrepôt et ne paye que lors des sorties; il est tenu compte des pertes naturelles par évaporation, coulage, etc. — Les transports de la vigne au pressoir ainsi que du pressoir à la cave sont exempts de droits, et celui qui apporte sur le marché du vin destiné être vendu ne paye que pour ce qui a réellement passé en d'autres mains.

En ce qui concerne l'eau-de-vie, les dispositions sont plus étroites. Les bouilleurs de cru (vin ou cidre) domiciliés dans la campagne (1) sont de nouveau affranchis de l'exercice depuis la loi du 14 décembre 1875, et tant que l'eau-de-vie ne sort pas de la cave,

(1) Les producteurs domiciliés dans les villes ayant un droit d'entrée et une taxe unique ne jouissent pas de cette faveur.

elle est exempte de droits; mais s'il y a vente, elle y est soumise comme toute autre. Le droit d'entrepôt est également assuré à l'eau-de-vie, dans l'intérieur des villes, et la taxe est perçue sur les manquants constatés lors du contrôle ; la surveillance est ici beaucoup plus rigoureuse, parce qu'en présence de l'élévation des droits les tentations de fraude sont plus fréquentes.

3. *Débitants.* Il faut comprendre ici tous les débitants de vin et d'eau-de-vie, et les aubergistes, cafetiers, etc., en un mot, tous les détaillants de boissons (la bière n'est pas comprise, l'impôt étant payé directement par le brasseur). Quiconque veut ouvrir une auberge, un débit, etc., est tenu d'en faire d'avance la déclaration (hors Paris) aux agents des contributions indirectes (indépendamment des autorités de police). Cette déclaration contient les renseignements nécessaires sur le local destiné à l'établissement ainsi que la quantité de boisson (sauf la bière) que le débitant possède. Si le détaillant a plus de 10 hectolitres d'alcool dans sa cave, le fisc peut exiger qu'il fournisse une caution reconnue solvable pour le payement des droits. Tout débitant est obligé d'avoir une enseigne facile à reconnaître (obligation qui existait déjà en 1680) et de se soumettre à l'exercice, sauf dans les cas indiqués plus loin.

Lors de l'ouverture de l'établissement, les quantités existantes en vin, cidre, eau-de-vie et liqueurs sont inscrites par les employés sur un registre portatif et les entrées ultérieures sont portées à la suite. Les quantités introduites ultérieurement sont établies par les expéditions (ordinairement par des acquits-à-caution), et dans les villes par la quittance des droits d'entrée. En exerçant leur contrôle, les agents mesurent les quantités existantes, marquent les tonneaux et font les mentions nécessaires sur leur registre.

Les cabaretiers, etc., ne doivent, en outre, faire aucun mélange, aucune mise en bouteille, hors la présence des employés, et avant d'en avoir fait la déclaration. Ils sont tenus, sur la demande qui leur en est faite, d'indiquer le prix du vin et du cidre, et même de l'afficher dans leur établissement, car le droit de détail est fixé d'après le prix de vente des boissons. Si les employés croient pouvoir élever des doutes au sujet de l'indication des prix, il en est référé au maire, sauf recours des deux parties au préfet, qui statue en conseil de préfecture.

L'exercice est gênant, mais il y a un moyen de s'en affranchir. Ainsi que nous l'avons déjà vu, les débitants ne sont pas soumis à l'exercice dans les villes ayant le droit unique, et d'autre part, ils peuvent s'en exempter, en payant à la porte de la ville le droit sur l'eau-de-vie et en souscrivant un abonnement pour les droits sur les

vins. Cet abonnement est basé sur les résultats des visites précédentes et peut toujours être obtenu pour un an. De même, en vertu de la loi du 28 avril 1816 (art. 73) une commune peut conclure avec l'État un abonnement; elle en répartit ensuite le montant entre tous les débitants de l'endroit, et dans ce cas il ne peut plus être ouvert de nouveau débit sans la permission des autorités municipales. Il est d'ailleurs peu vraisemblable que de pareils abonnements généraux existent ailleurs que dans les communes de moins de 4,000 habitants, et là même ils doivent être rares, car dans les localités importantes, il est plus avantageux d'introduire la taxe unique.

Il existe encore un autre mode d'abonnement particulier, qui remplace le droit de détail, c'est l'abonnement dit à l'hectolitre; le débitant paye à forfait le prix de l'hectolitre pour chaque espèce de boisson, et ce paiement l'affranchit de l'obligation de constatation des prix de vente. — Les formalités à observer pour l'exercice sont rigoureusement déterminées par des règlements très détaillés (1).

4. *Marchands en gros.* Ils sont également obligés, avant l'ouverture de leur établissement (sauf à Paris), de faire une déclaration à l'administration et, même dans la campagne, de présenter une caution.

On fait chez les marchands un relevé de l'état de leur approvisionnement; seulement on ne relève que la quantité totale de chaque espèce de boisson, tandis que chez le débitant chaque tonneau doit être inscrit sur les registres; le marchand en gros peut même, en l'absence des employés, transvaser, mélanger et couper les boissons, etc.; pour ces opérations, et pour l'ensemble des déchets, il lui est accordé une déduction de 6 à 8 p. 100 pour les différents vins, 7 p. 100 pour l'alcool, et 7 p. 100 pour le cidre.

Les marchands en gros ne doivent, tant que le vin ou l'eau-de-vie reste dans leurs caves, d'autre droit que celui de licence. S'ils le demandent, ils jouissent du droit d'entrepôt et ne payent qu'au moment de la sortie des boissons. Mais tous les envois doivent avoir lieu, sous des peines sévères, au moyen d'une expédition.

Si leur vin se détériore en magasin, s'il tourne au vinaigre, les quantités correspondantes sont déduites dans le calcul de l'impôt. Si, lors des visites périodiques, on trouve au contraire dans leurs

(1) D'après le compte définitif de 1875, le nombre des débitants de vin et d'eau-de-vie est ainsi établi :

Abonnés pour la vente au détail	37,790
Débitants d'eau-de-vie et de liqueurs exclusivement	32,994
Débitants domiciliés dans les villes à taxe unique	70,131
Total des débitants exempts de l'exercice	140,915
Débitants soumis à l'exercice	209,782
Total général	350,697

magasins plus qu'il ne devrait y avoir d'après la balance des entrées et des sorties, l'excédent est confisqué, et le marchand encourt une amende, comme ayant introduit des boissons sans qu'elles aient été inscrites pour l'acquittement de l'impôt: y a-t-il des manquants dans le magasin, ils sont soumis à l'impôt.

Tout commerce de détail est rigoureusement interdit au marchand en gros, excepté comme établissement spécial dans un local absolument séparé; la même obligation existe pour le marchand en gros qui veut en même temps distiller. Comme les boissons ne sont jamais envoyées par eux qu'avec une expédition, les autorités ont ainsi entre les mains le moyen de percevoir l'impôt sur les contribuables, et les quantités proportionnelles doivent être portées en déduction de l'impôt du marchand en gros. L'eau-de-vie ne doit être expédiée par eux que sous la surveillance d'employés requis à cet effet.

5. *Distillateurs.* Comme fabricants, ils n'ont, de même que les marchands en gros, à payer qu'un droit de licence; la substance dont ils font la distillation est indifférente à la loi, pourvu qu'ils exploitent régulièrement. Avant d'entreprendre aucune opération, ils sont tenus de faire une déclaration, ils doivent se soumettre à l'exercice et fournir une caution. Toute déclaration indique le temps du travail, les substances à distiller, et leur rendement en alcool pour lequel il existe des minima réglementaires : ainsi pour la distillation des substances farineuses, le minimum ne peut être inférieur à 2 litres 1/2 d'alcool par hectolitre de moût, tandis que la quantité de moût est dans la proportion de 6/7 de la dimension des cuves, déterminée par les agents de l'administration (1). Pour le vin et pour le cidre il est fait au contraire une évaluation de la contenance.

L'alcool existant est l'objet de relevés périodiques; si le montant de la capacité originaire n'est pas atteint, le droit doit être payé pour les manquants, il est tenu compte cependant de 7 p. 100 de perte naturelle. Le commerce de détail est interdit dans son local au fabricant; ses envois s'effectuent accompagnés d'expéditions, qui assurent la rentrée des droits, et il importe peu ici que l'envoi soit à destination de la maison la plus voisine ou à une ville distante de 200 lieues.

6. *Brasseurs.* Celui-là seul qui brasse pour sa consommation personnelle est exempté de la licence. Le brasseur industriel doit au contraire prendre une licence, même à Paris, où les marchands de

(1) Voici comment on procède : Le distillateur fait sa déclaration, pour que les agents aient à se présenter à la distillerie; s'ils trouvent, par exemple, une cuve d'une capacité de 7 mètres cubes, dans laquelle fermente du grain, ils comptent 6/7 ou 6 mètres cubes; 6 mètres cubes font 60 hectolitres, et comme chaque hectolitre doit être compté au moins pour 2 litres 1/2 d'alcool, le fabricant est imposé pour $60 \times 2\ 1/2$ ou 150 litres.

vins n'y sont pas tenus, parce que la taxe de remplacement supplée à tous les autres droits. Le brasseur est obligé d'indiquer exactement la contenance des appareils qui servent à la production de la bière (1), ses chaudières sont scellées et ne doivent pas contenir plus de 6 hectolitres. Chaque brassage est spécialement déclaré. L'heure de la mise au feu est indiquée exactement et l'on doit déclarer combien de fois le même malt doit bouillir. On admet que la quantité de la bière produite est égale à 80 p. 100 de la contenance; cependant il existe pour les différents procédés de fabrication des règles spéciales, mais qui ne sont pas appliquées avec rigueur.

Les brasseurs payent l'impôt par douzièmes ; ils ne peuvent, excepté dans les villes de 30,000 habitants et au-dessus, conclure aucun abonnement. Lorsque la régie en accorde un, il est général, c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les brasseurs, mais seulement pour la bière destinée à la consommation urbaine; quant à celle qui est destinée à être expédiée au dehors, elle paye le droit de fabrication.

e. — STATISTIQUES DIVERSES.

Voici quelques chiffres relatifs à la répression de l'ivresse. Le nombre des récidivistes a été : en 1874, de 4,033; en 1875, de 5,523; en 1876, de 5,287 ; en 1877, de 4,462.

Ces chiffres ne sont pas bien concluants (voy. p. 256 où nous avons traité le sujet); aussi sera-t-il plus intéressant de mentionner la loi du 17 juillet 1880, qui a supprimé le décret du 29 décembre 1851, aux termes duquel aucun café, débit de vin ou de bière, ne pouvait être ouvert sans l'autorisation expresse du préfet.

La profession de débitant a été rarement considérée comme libre, et l'on se tromperait certainement, en faisant valoir ici les règles économiques générales, du moment que l'on considère, indépendamment des dangers qu'il peut causer aux autres citoyens, l'ivresse comme un vice, contre lequel on s'est décidé à prendre en France et ailleurs des dispositions pénales. Au point de vue moral, on ne manque pas de raisons sérieuses pour soumettre à des restrictions les occasions d'entraînement à l'ivresse, et ce motif, qui a fourni déjà un argument excellent en faveur de l'élévation des droits sur les alcools, peut être également admis comme justification d'une loi qui a pour but la diminution des cabarets.

Cependant il faut observer qu'en France la politique se mêle à tout; c'est la politique qui a établi cette limitation, et c'est encore la politique

(1) Lors de la première déclaration, ces appareils sont mesurés au moyen du remplissage avec de l'eau.

qui l'a supprimée. Le décret de décembre 1851 était ainsi motivé :

« Considérant que la multiplicité toujours croissante des cafés, cabarets et débits de boissons est une cause de désordre et de démoralisation ; que dans la campagne surtout ces établissements sont devenus en grand nombre des lieux de réunion et d'affiliation pour les sociétés secrètes et ont favorisé d'une manière déplorable les progrès des mauvaises passions... »

Ce décret disposait non-seulement que la permission de l'autorité était nécessaire pour l'ouverture des cabarets, mais encore que cette permission pouvait être retirée et le cabaret fermé ; il donnait aux autorités des pouvoirs beaucoup plus étendus que ne leur en assure par exemple en Allemagne le code industriel (*Gewerbeordnung*).

La loi du 17 juillet 1880 survint comme une réaction contre les abus de l'année 1877 (1); elle remplaça l'obligation d'une autorisation par une simple déclaration, et la tenue d'un débit n'était défendue qu'aux individus qui avaient été condamnés pour certains crimes et délits (2). De même, le droit de tenir un débit peut être retiré à l'individu qui a été condamné à un mois de prison pour infraction à la loi du 23 janvier 1873, c'est-à-dire qui est un ivrogne incorrigible, car il n'est infligé un mois de prison qu'après la seconde récidive. Celui qui n'a plus le droit de tenir un débit ne peut être admis comme servant dans un autre. Quant aux autres dispositions, on peut se reporter à la loi même, qui soutient assez énergiquement les autorités.

Dans les relevés ci-après, on trouve un tableau comprenant pour les périodes d'années de 1869 à 1879 le nombre des débitants de boissons soumises à l'impôt et la situation de ces débitants vis-à-vis du fisc.

Quant aux tableaux suivants (pages 297 et 298), il est intéressant d'y comparer le nombre des débits dans les contrées de consommation de vin et de bière avec le chiffre de la population.

(1) Voyez la brochure de l'auteur : *La France et le* 16 *mai* 1877 (Berlin, 1877).
Pendant l'année en question, un préfet avait, par des considérations politiques, et pour exercer une pression sur les intéressés, supprimé en masse toutes les concessions de son département, et tout débitant devait obtenir une concession nouvelle. — Plus tard, à la date du 1er février 1878, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté de ce préfet comme illégal.

(2) Le rapport sur la loi de 1880, qui a supprimé le décret de 1851, porte en annexe quelques tableaux, auxquels nous empruntons les données suivantes :

Nombre des débits en avril 1874		330,555
— des débits fermés de 1852 à 1874 :		
1° Pour raisons de police	3,908	
2° Pour contraventions	16,473	
Total	20,381	

Les raisons de police étaient vraisemblablement pour la plupart des raisons politiques. On trouve d'autres détails dans le *Journal officiel* du 27 mai 1880.

CATÉGORIE DES CONTRIBUABLES.	NOMBRE DES AUBERGISTES MARCHANDS EN GROS ET EN DÉTAIL AVEC INDICATION DE LEUR SITUATION VIS-A-VIS DU FISC, PENDANT LES ANNÉES SUIVANTES.							
	1869 (1)	1873.	1874.	1875.	1876.	1877.	1878.	1879.
Débitants de vin et de cidre ayant un abonnement	55,228	54,746	45,809	40,632	40,360	40,265	37,790	39,441
— rédimés, vendant exclusivement de l'eau-de-vie et des liqueurs.	39,476	36,494	37,795	39,258	36,396	28,893	32,994	29,895
— dans les villes ayant une taxe unique	27,535	28,475	29,701	61,701	63,688	68,928	70,131	68,940
Total des débitants affranchis de l'exercice	122,239	119,715	113,305	141,591	140,444	138,086	140,915	138,276
— — soumis à l'exercice	243,636	228,884	229,675	201,031	206,154	205,053	209,782	216,576
Total des débitants de France moins Paris (2)	365,875	348,599	342,980	342,622	346,598	343,139	350,697	354,852
Colporteurs de boissons	181	89	109	88	63	59	95	98
Marchands en gros	24,693	24,419	24,168	25,482	25,805	25,217	25,291	24,895
Brasseurs	2,861	2,750	2,790	2,768	2,714	2,705	2,674	2,659
Distillateurs industriels et bouilleurs de cru	3,101	4,436	9,372	13,448	4,163	3,560	3,335	2,540
Total des contribuables	396,711	380,293	379,419	384,408	379,343	374,680	382,092	385,044

(1) Déduction faite des départements séparés.

(2) Le *Bulletin officiel de statistique*, auquel ces chiffres sont empruntés, fait connaître, en ce qui concerne Paris, que le fisc n'a aucun rapport direct avec les marchands de vin, cafés, etc., de cette ville, parce qu'ils n'ont pas de licence à payer, on peut cependant évaluer leur nombre à 23,000 environ.

DÉPARTEMENTS.	TOTAL des marchands de vin de toute sorte.	MARCHANDS de vin par 1,000 hab.	NOMBRE des marchands de boissons en gros.	NOMBRE des brasseurs.	NOMBRE des distillateurs de profession.
Ain	2,947	8	181	3	32
Aisne	7,734	14	316	159	40
Allier	3,331	8	299	14	27
Alpes (Basses-)	1,102	8	64	8	13
Alpes (Hautes-)	991	6	47	3	3
Alpes-Maritimes	2,210	10	318	»	48
Ardèche	3,634	10	136	4	5
Ardennes	5,071	14	138	234	10
Ariège	1,714	8	111	6	»
Aube	2,046	8	224	6	87
Aude	2,020	6	433	6	30
Aveyron	3,702	8	179	4	6
Bouches-du-Rhône	4,614	8	676	9	3
Calvados	6,080	12	259	8	54
Cantal	2,054	8	183	7	»
Charente	2,352	6	689	6	274
Charente-Inférieure	2,516	4	805	12	744
Cher	3,263	8	158	4	3
Corrèze	2,266	6	146	11	»
Côte-d'Or	3,446	8	516	29	78
Côtes-du-Nord	5,454	8	122	6	1
Creuse	2,113	6	250	8	»
Dordogne	3,674	6	156	8	1
Doubs	2,453	8	270	14	19
Drôme	3,083	8	180	1	5
Eure	4,693	12	121	7	17
Eure-et-Loir	3,379	12	179	4	6
Finistère	6,682	10	217	17	1
Gard	3,337	8	459	12	16
Garonne (Haute-)	4,298	8	226	13	1
Gers	1,349	4	170	7	64
Gironde	5,671	6	885	15	30
Hérault	3,738	8	875	8	92
Ille-et-Vilaine	6,609	10	148	5	2
Indre	2,286	8	79	5	30
Indre-et-Loire	2,986	8	144	6	2
Isère	5,884	10	293	9	100
Jura	1,773	6	245	13	12
Landes	2,345	6	206	2	5
Loir-et-Cher	2,469	8	141	2	31
Loire	6,196	10	544	13	37
Loire (Haute-)	2,349	8	249	7	6
Loire-Inférieure	5,360	8	271	7	2
Loiret	3,341	8	290	7	29
Lot	2,509	8	85	6	»
Lot-et-Garonne	2,134	6	157	8	5
Lozère	1,107	8	111	6	»
Maine-et-Loire	5,497	10	221	6	2
Manche	6,803	12	184	4	5
Marne	4,212	10	658	21	60
Marne (Haute-)	1,805	6	163	14	16
Mayenne	5,152	14	213	8	54
Meurthe-et-Moselle	3,814	8	212	48	69
Meuse	2,944	10	231	30	84
Morbihan	5,057	8	109	6	2
Nièvre	3,013	8	178	7	»

DÉPARTEMENTS.	TOTAL des marchands de vin de toute sorte.	MARCHANDS de vin par 1,000 hab.	NOMBRE des marchands de boissons en gros.	NOMBRE des brasseurs.	NOMBRE des distillateurs de profession.
Nord	29,088	20	571	875	94
Oise	4,682	12	268	14	23
Orne	4,429	10	117	»	22
Pas-de-Calais	14,536	18	330	524	26
Puy-de-Dôme	4,907	8	248	5	37
Pyrénées (Basses-)	3,623	8	240	3	»
Pyrénées (Hautes-)	2,236	8	126	2	»
Pyrénées-Orientales	1,364	6	169	6	5
Rhin (Haut-)	703	10	62	7	2
Rhône	9,085	12	601	11	94
Saône (Haute-)	2,193	6	260	8	95
Saône-et-Loire	5,015	8	549	10	172
Sarthe	4,916	10	164	4	»
Savoie	1,749	6	78	2	63
Savoie (Haute-)	1,914	6	71	2	18
Seine (1)	5,970	14	1,732	25	6
Seine-Inférieure	10,730	12	723	24	12
Seine-et-Marne	3,874	10	287	6	67
Seine-et-Oise	7,317	12	573	11	61
Sèvres (Deux-)	2,522	16	132	5	14
Somme	7,922	4	276	136	8
Tarn	2,515	6	135	7	1
Tarn-et-Garonne	1,626	6	55	4	»
Var	2,091	6	282	3	61
Vaucluse	1,640	6	113	4	14
Vendée	3,560	8	125	6	»
Vienne	2,617	6	107	7	35
Vienne (Haute-)	2,800	8	323	7	»
Vosges	3,951	10	274	54	83
Yonne	2,460	6	180	9	59
	350,697	10	25,291	2,674	3,335

(1) Moins Paris.

Dans le tableau suivant nous donnons pour une longue série d'années un aperçu du produit total des impôts sur les boissons y compris les droits accessoires.

Produit total des impôts sur les boissons

(En millions de francs avec deux décimales.)

1816	66.76	1852	111.75	1861	196.02
1828	109.98	1853	115.11	1862	204.88
1830	98.46	1854	107.31	1863	211.99
1840	90.43	1855	115.85	1864	216.62
1846	106.67	1856	142.24	1865	225.64
1848	90.65	1857	153.76	1866	244.01
1849	94.51	1858	166.51	1867	234.02
1850	100.79	1859	174.90	1868	243.12
1851	103.88	1860	176.41	1869	249.82

1870.......	223.69	1875.......	384.51	1880.......	412.58
1871.......	245.33	1876.......	399.23	1881.......	393.02
1872.......	289.15	1877.......	400.18	1882.......	397.77
1873.......	327.45	1878.......	399.17	1883.......	446.38
1874.......	347.37	1879.......	419.86		

CC. — Impôt sur le sucre.

Que le sucre soit, comme on dit en France, « une matière éminemment imposable », c'est ce qui n'a pas besoin d'être encore une fois démontré. Nous l'avons suffisamment fait ailleurs (1), et nous nous contentons d'ajouter qu'en dehors de quelques fabricants peut-être, personne en France n'a jamais demandé que le sucre fût absolument exempt de droits.

Par contre, la réduction de ces droits a été plusieurs fois réclamée avec vivacité, et elle a su grouper parfois d'importantes influences en sa faveur : autrefois l'intérêt des colonies et de la navigation, plus récemment l'agriculture et la grande industrie sucrière qui s'y rattache. On peut mentionner à cet égard l'agitation de 1860, provoquée par une mesure due à l'initiative de Napoléon III (2), lequel, paraît-il, se repentit bientôt du dégrèvement qu'il fit adopter, et celle de 1880, sur laquelle nous aurons à revenir.

Les variations de la législation sur le sucre sont d'ailleurs très nombreuses. On voulait satisfaire à la fois tout le monde, et l'on céda tantôt à l'une, tantôt à l'autre influence. Il se développa, de plus, des difficultés de nature très délicate entre l'intérêt des fabricants et celui des raffineurs de sucre. Le Trésor y était grandement intéressé de son côté, et par sa faute d'ailleurs, car il avait pris parti pour les raffineurs, et il maintenait en outre un mode de taxation préjudiciable à la fois à la production et à la consommation, sans être avantageux au Trésor.

Les difficultés inhérentes au problème constituaient, cependant, une circonstance atténuante, car le mal provenait moins de l'élévation des droits, que du mode de perception.

En effet, l'impôt n'avait pour assiette ni le produit fabriqué, ni la matière première, c'est-à-dire le sucre raffiné ou la betterave, mais le

(1) Nous nous sommes efforcés d'élucider la question des sucres dans notre « Étude sur l'industrie du sucre au point de vue économique et fiscal dans les différents États de l'Europe » (*Die Zuckerindustrie in ihrer wirtschaft. und steuerfiscalischen Bedeutung, etc.*, Berlin, Guttentag, 1878). Pour éviter des redites, nous nous contenterons de ne parler ici que des données les plus récentes, qui sont d'ailleurs nombreuses et importantes, la France ayant, depuis la publication de notre livre (1877), modifié sensiblement sa législation. D'ailleurs, c'est ici moins la question des sucres en elle-même, que le système d'imposition en vigueur en France qui doit nous préoccuper.

(2) Voy. *Annuaire de l'économie politique* de 1860.

produit à demi fabriqué, le sucre brut. Telle n'avait cependant pas été l'intention du législateur, qui n'avait certainement voulu frapper que le sucre pur; mais tels étaient le fait et la pratique. Dans les tarifs légaux, la qualité était bien principalement visée; mais les dispositions étaient défectueuses; et, le moyen manquant pour déterminer sûrement et promptement la quantité de sucre pur ou le rendement de la matière imposée, on se contenta pendant longtemps d'appliquer des taxes approximatives et des mesures conventionnelles dont le profit était pour le raffineur, tandis qu'elles étaient préjudiciables aux autres intéressés, au fabricant de sucre et au consommateur comme au Trésor lui-même.

L'habitude de taxer le sucre brut venait de ce qu'autrefois tout le sucre se tirait des colonies sous la forme de sucre brut, jaune ou brun, et acquittait sous cette forme ses droits de douane. Mais il fallut bientôt se convaincre, à mesure que dans la consommation le sucre raffiné remplaçait la cassonade, que les sucres bruts diffèrent considérablement quant à leur qualité, et qu'il en est de pauvres et de riches en sucre pur.

Aussi longtemps qu'on n'avait pas trouvé le moyen de déterminer facilement cette différence, l'on se contenta d'appréciations fondées sur des *signes* extérieurs. Ils consistaient, on se le rappelle, pendant longtemps, dans la couleur plus ou moins claire ou foncée du sucre. La Hollande avait établi des types de couleur, et la loi française les avait adoptés. Ces types, numérotés de 1 à 20, n'étaient que vaguement en relation avec la quantité de sucre cristallisable ou pur que pouvait contenir le sucre brut. D'ailleurs, les qualités marchandes n'étaient points aussi nombreuses que les types, les fabricants ayant appris à doser les qualités comme ils l'entendaient. Nous ne parlons pas ici de la coloration artificielle du sucre (fraude qui devait donner le coup de grâce à l'ancien système), mais simplement des qualités produites par la fabrication *régulière*, qui se bornait à quelques sortes et principalement aux types 7, 10, 13, 15, 19 et 20 de l'échelle, parce qu'elles paraissaient les plus avantageuses au point de vue des droits à payer, circonstance que les raffineurs ne manquaient pas d'exploiter largement.

Mais nous sortirions de notre cadre en entrant dans plus de détails sur les phases d'ailleurs fort intéressantes que parcourut l'impôt français des sucres. Nous avons déjà renvoyé à cet égard à notre étude spéciale sur l'industrie du sucre. Nous devons exposer ici simplement la législation actuelle de cet impôt en France.

L'impôt sur le sucre découle en France de trois sources; il frappe: 1° le sucre indigène ou de betteraves; 2° le sucre des colonies, c'est-

à-dire le sucre de cannes des colonies *françaises;* 3° le sucre étranger, c'est-à-dire le sucre de cannes ou de betteraves de provenance étrangère. Les taxes sur les deux derniers sont naturellement perçues par la douane ; la taxe sur le sucre indigène est seule dans les attributions des contributions indirectes, et c'est par elle que nous commencerons.

Les fabriques de sucre sont des voisins incommodes, et par suite elles ne peuvent être établies dans l'intérieur d'une localité sans une autorisation préalable ; mais elles peuvent l'être librement en dehors, et n'ont alors affaire qu'au Trésor. Ce dernier impose à tout fabricant une licence de 100 fr., et exige que toute fabrique soit installée de manière à pouvoir être facilement contrôlée. Des règlements détaillés existent sur ce point, et prescrivent que les agents des contributions indirectes surveillent la fabrication en permanence (1).

Au début de l'opération, le jus tiré des betteraves doit être versé dans des tonneaux mesurés et gradués. Les agents en constatent ainsi facilement la quantité, et en mesurent aussitôt la densité au densimètre. Cet instrument est une sorte de fuseau en verre gradué de haut en bas, dont le sommet (1000-1100) correspond au zéro de 100 ou à 100.0 pour l'eau pure. Chaque degré comprend 10 traits, et son chiffre indique, à partir du zéro, une densité d'autant de p. 100 supérieure à celle de l'eau.

Le densimètre n'a donc pas à montrer ici, comme pour les alcools, de combien le liquide est plus léger que l'eau, mais de combien il est plus lourd qu'elle ; les degrés sont au-dessus du zéro.

L'expérience a montré qu'il existe une certaine relation entre la densité du liquide sucré et la quantité de sucre pur qu'il peut contenir. Ce rapport était autrefois fixé en moyenne à 1400 grammes de sucre brut N° 13 pour chaque degré et par hectolitre, c'est-à-dire que si la densité était 104, ou 4 degrés, l'hectolitre du liquide devait contenir 4×1400 grammes ou 5,6 kilog. de sucre brut; 10 hectolitres contenaient donc 56 kilog. Mais depuis la nouvelle loi, le calcul se fait sur la contenance en sucre raffiné, et l'on ne compte plus que 1200 grammes au degré. La tâche des agents consiste donc à vérifier successivement les quantités de jus employés à la fabrication, et à les inscrire avec le coefficient de leur rendement en regard. Ils inscrivent de même le sucre brut que les jus ont rendu, et les deux inscriptions doivent concorder.

Le fabricant prend en charge le sucre calculé d'après la densité et

(1) Cette surveillance ne s'applique pas aux raffineries. Celles-ci en sont exemptes, parce que l'impôt est acquitté ou du moins définitivement fixé avant que le sucre ne pénètre dans les raffineries.

la quantité des jus ; mais il ne paie l'impôt qu'au moment où le sucre quitte la fabrique. Le sucre est alors pesé et mesuré, et cette opération sert d'assiette à l'impôt, tandis que les inscriptions faites au cours de la fabrication ne sont considérées que comme indiquant un minimum de rendement.

Le sucre exporté ne paie aucun droit ; il est seulement soumis aux mesures habituelles de surveillance, et voyage avec un acquit-à-caution jusqu'à la frontière. Le sucre consommé à l'intérieur doit être avant tout définitivement taxé. C'est ce qu'on faisait jadis, lorsque la taxe était basée sur le sucre brut, à l'aide des types que nous avons vus; mais de nos jours, on emploie exclusivement le saccharimètre (1), qui d'ailleurs était déjà fréquemment en usage dès avant la loi de 1880.

Dans cette intention, un échantillon de toute quantité de sucre brut qui quitte la fabrique doit être envoyé au laboratoire de la régie pour y être analysé ; les agents rectifient, suivant les résultats de l'opération, leurs inscriptions jusqu'alors provisoires, et déchargent s'il y a lieu le fabricant. Si le sucre est destiné à la consommation immédiate, les droits sont aussitôt exigibles, et doivent être payés soit au comptant, soit par une obligation cautionnée à quatre mois d'échéance ; si, au contraire, ce qui est plus généralement le cas, il est destiné à l'entrepôt, le droit n'est dû qu'au moment où il en sort, et il est acquitté par l'acheteur.

On voit ainsi que la fabrication du sucre est soumise à une surveillance constante, depuis le moment où le jus de la betterave commence à s'élaborer jusqu'au moment où le sucre brut quitte la fabrique, et que ce dernier est alors lui-même soumis à un contrôle technique qui fixe définitivement sa richesse et l'impôt. Quand le sucre parvient aux raffineries, le montant du droit est donc arrêté ; les raffineurs travaillent, sans être soumis à aucune surveillance, et ils en usaient largement sous l'ancien mode de taxation pour s'enrichir au détriment du Trésor (2).

(1) Voy. *infrà*.

(2) Nous avons montré de plus près, dans notre *Étude sur les sucres*, l'importance et la source de ces bénéfices. Le nouveau mode de taxation les réduit, dit-on, à très peu de chose. — On a maintenu l'admission temporaire, et le sucre brut indigène destiné au raffinage peut également être raffiné sous le régime d'un ajournement du paiement des droits ; mais le délai n'est que de deux mois et ne présente pas, pour le raffineur, d'autre avantage. Il prend en charge, au poids *officiel*, le sucre qu'il reçoit, et il est tenu de l'exporter, ou de payer les droits poids pour poids, déduction faite de 1 1/2 p. 100. — On pense d'ailleurs en France que les bénéfices réguliers des raffineurs sont très suffisants ; les fabricants de sucre brut prétendent même que par l'introduction du sucre brut ou par d'autres combinaisons, les raffineurs savent encore se procurer des bénéfices supplémentaires, sans aucun égard pour l'intérêt de la production indigène.

Le sucre des colonies et le sucre étranger, taxés autrefois d'après un système de types différents de ceux qu'on appliquait au sucre indigène, sont aujourd'hui également soumis à l'analyse saccharimétrique, ce qui a fait disparaître un élément de fraude.

Le but de la nouvelle législation était principalement, tout en sauvegardant l'intérêt du Trésor, de ne laisser aux raffineurs que les bénéfices exclusivement légaux, dus à leur habileté technique et au bon choix des qualités à raffiner; et, en même temps qu'elle abaissait considérablement les droits, elle diminuait en proportion l'intérêt de la fraude (1).

La loi du 19 juillet 1880 (2) a donc poursuivi un double but, qu'elle paraît avoir atteint : améliorer le mode de perception, tout en réduisant l'impôt. Elle a ainsi mis un terme tant à la fraude dont le Trésor était précédemment victime, qu'aux primes à l'exportation qu'on avait tolérées, bien qu'elles ne fussent pas dans l'intention première du législateur.

Au reste, comme on va le voir, l'abaissement de la taxe était devenu urgent. En effet, avant 1870, le sucre blanc supportait un droit déjà bien suffisant de 45 francs. Trois décimes vinrent cependant s'y ajouter le 8 juillet 1871, et deux décimes nouveaux le 22 janvier 1872; c'était une augmentation de 50 p. 100, qui portait la taxe à 67,50. Néanmoins, en 1873, on l'augmentait encore de 4 p. 100, et la loi du 30 décembre 1875 la portait enfin, pour le sucre en pain et le sucre candi, à 73,50, et pour les sucres bruts en poudres blanches et autres à 71 1/2 centimes par degré « de richesse absolue ». La charge devenait par trop lourde; les nombreuses modifications introduites dans le mode de perception ne semblaient d'ailleurs avoir satisfait personne; enfin les primes d'exportation irrégulières étaient critiquées de toutes parts, et des États voisins chez lesquels la France exportait les excédents de sa fabrication menaçaient de recourir à des représailles.

Le gouvernement résista d'abord à la pression des intéressés, et ne montra des dispositions plus favorables que lorsque les excédents de recettes de ses budgets vinrent lui permettre d'entrer dans la voie des dégrèvements. Il fallait d'abord, et par des considérations politiques, accorder une faveur semblable aux producteurs de vins, auxquels on l'avait promise depuis longtemps. Et le midi de la France

(1) Nous sommes obligés d'abréger. Pour entrer plus avant dans le sujet, il faudrait traiter une foule de questions économiques ou techniques qui nous prendraient ici trop de place, et que nous avons d'ailleurs pu exposer dans une autre étude.

(2) L'exposé des motifs, et surtout les tableaux y annexés, émanent évidemment d'une plume très compétente (voy. *Journal officiel* du 21 juin 1880).

ayant besoin du nord pour tirer sa propre épingle du jeu, le dégrèvement des vins dut faire au nord sa part en votant le dégrèvement des sucres.

Une fois qu'on toucha à la législation des sucres, bien d'autres desiderata réclamèrent satisfaction. Les lois des 29 juillet et 30 décembre 1875 avaient aplani la voie des réformes, et l'on put enfin supprimer complètement le système des types.

Le projet de loi que le gouvernement présenta le 8 juin 1880, sous la pression de l'opinion publique, et dont l'urgence fut déclarée, avait pour but « le dégrèvement des droits sur les sucres de toute origine, en substituant au régime des classes la rectification au degré saccharimétrique ». L'exposé des motifs fait remarquer à ce sujet : « Pour juger de l'opportunité de la mesure, il suffit d'examiner rapidement la situation de cette industrie. — De 1849 à 1869, c'est-à-dire en vingt ans, la consommation s'est élevée de 121,421,000 kilogr. à 278,872,000 kilogr., présentant ainsi un accroissement annuel de 7,800,000 kilogr. Si cette progression s'était maintenue, notre consommation aurait dû être, en 1878, de 322,395,000 kilogr., déduction faite de 20,300,000 kilogr. que consommait l'Alsace-Lorraine, et elle n'a été que de 273,470,000 kilogr. — La moyenne des huit dernières années n'atteint même que 250,000,000 kilogr, ce qui, dans des conditions égales de population, correspond à une diminution de 8,500,000 kilogr. comparativement aux chiffres de 1866. La consommation est donc tout au moins stationnaire depuis que la taxe a été élevée de 44 p. 100.

« Au reste, ce n'est pas seulement au point de vue du consommateur que nous devons nous efforcer de rendre le sucre accessible au plus grand nombre. Nos fabricants soutiennent péniblement sur les marchés étrangers la concurrence des sucres primés de divers pays. Le jour où ces marchés leur seront tout à fait fermés, ils seront réduits, au grand préjudice des agriculteurs qui leur livrent la betterave, à limiter leur production aux besoins de la consommation intérieure. Ce jour-là, prochain peut-être, l'une de nos plus belles industries serait bien près de la ruine, si elle ne trouvait dans l'élasticité de la consommation un débouché en rapport avec ses moyens de production. Malgré deux mauvaises récoltes, le produit de la fabrication est en moyenne, pour les huit dernières campagnes, de 396 millions de kilogr. auxquels il faut ajouter environ 85 millions de sucres de canne provenant de nos colonies et 90 millions de kilos de sucre étranger. L'ensemble des ressources annuelles n'est pas inférieur, on le voit, à 571 millions de kilogr., alors que, pour la même période, la consommation (250 millions de kilogr.) et l'exportation après raffinage (321 millions de kilogr.) dépassent à peine 463 millions

de kilogr. Il reste donc chaque année à trouver le placement, par voie d'exportation directe, d'une quantité de 108 millions de kilogr. de sucre brut, de très peu supérieure à celle des sucres importés de l'étranger. A défaut de débouchés suffisants, une mesure susceptible de provoquer le développement de la consommation intérieure paraît urgente... »

Le rédacteur de l'exposé des motifs s'efforce de prouver qu'on n'obtiendra le résultat désiré que par un fort dégrèvement. On objectait à la vérité d'autre part (1) que « tout cela ne profiterait guère aux fabricants de sucre, car de nouvelles fabriques se fonderaient aussitôt, et que la marchandise s'accumulerait à nouveau dans les entrepôts. La production dépassait déjà les besoins, et en rendant les fabriques prospères, on ne ferait que multiplier les concurrents... »

Sans doute, on peut en effet s'y attendre, mais en même temps le dégrèvement rendra plus accessible à la population un objet de consommation aussi agréable qu'utile, ce qui est déjà un progrès désirable.

L'exposé des motifs s'étend ensuite sur les modes de taxation, et rappelle que la loi du 7 mai 1864 avait distingué quatre taxes différentes, l'une pour le sucre raffiné, les trois autres pour le sucre brut.

Peu après, la convention internationale du 8 novembre 1864 (2) divisa le sucre brut en quatre autres classes, d'après les types empruntés à la classification hollandaise; et, en se fondant sur des expériences scientifiques qu'elle fit opérer à Cologne, elle établit pour chacune de ces classes un chiffre fixe de rendement présumé. Mais la fraude toujours croissante et le non-renouvellement du traité forcèrent le gouvernement à abandonner cette méthode. Depuis 1875, c'est aux procédés saccharimétriques qu'on eut recours pour la classification du sucre. L'article 3 de la loi du 29 juillet, puis l'article 16 de la loi du 30 décembre 1875 établirent des maxima et des minima, et les types furent remplacés par le rendement présumé.

L'article 4 de la convention internationale du 8 novembre 1864 avait en outre décidé que l'État contractant « qui accorderait une décharge de droits à la sortie établirait une corrélation exacte entre les droits d'entrée et les rendements fixés par le traité. » Mais, pour des raisons qu'il est sans intérêt de reproduire, cette partie du traité ne put être exécutée, ce qui entraîna des conséquences que le rédacteur de l'exposé des motifs a mis en relief dans un très instructif tableau que nous nous empressons de reproduire.

(1) M. Block, dans la *Revue trimestrielle* de M. E. Wis, 1880, p. 165.
(2) Voy. R. de Kaufmann, *Die Zuckerindustrie*, p. 171 et suiv.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES ANOMALIES QUE

TANT AU POINT DE VUE DE L'IMPÔT

CATÉGORIES SELON LES TYPES.		RICHESSE SACCHARINE. (Art. 14 de la loi du 30 décembre 1875.)		RENDEMENT d'exportation pour les sucres placés en admission temporaire.	RENDEMENT correspondant aux taxes afférentes à chaque catégorie.	TAXE par 100 kilos de sucre brut livrés directement à la consommation.	TAXE correspondant à la quantité de raffinés représentant le rendement d'exportation des sucres bruts placés en admission temporaire.
Pour la consommation.	Pour l'admission temporaire.	Pour la consommation	Pour l'admission temporaire.				
1	2	3	4	5	6	7	8
				p. 100.	p. 100.	fr.	fr.
	Au-dessous du n° 7.	67° 68 69 70 71 72 73 74 75	67° 68 69 70 71 72 73 74 75	67			49.12
Au-dessous du n° 15.	7 à 9.	76 77 78 79 80 81 82 83 84	76 77 78 79 80 81 82 83 84	80	89.36	65.52	58.66
	10 à 14.	85 86 87 88 89 90 91	85 86 87 88 89 90 91	88			64.52
	15 à 18.	92 93 94 95 96 97	92 93 94 95 96 97	94	93.61	68.64	68.92
Au-dessus du n° 20.	Au-dessus du n° 18. Poudres blanches comprises.	98 99 100	98 99 100	97	95.74	70.20	71.12

PRÉSENTE LE RÉGIME DES SUCRES DE 1875

QUE DES TRANSACTIONS COMMERCIALES.

TAXE PAR DEGRÉ SACCHARIMÉTRIQUE.		COMPARATIVEMENT A LA TAXE du raffiné. (0.7332 par kilo.)		PRIX DE VENTE		PRIX D'ACHAT par degré en ajoutant au prix de vente l'impôt afférant à chaque degré au-dessus ou au-dessous du rendement d'exportation.
SUCRES livrés directement à la consommation.	SUCRES placés dans le régime de l'admission temporaire.	Le Trésor gagne par degré.	Le Trésor perd par degré.	par 100 kilos de sucre brut.	Par degré saccharimétrique.	
9	10	11	12	13	14	15
fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
0.978	0.733	»	»	43. »	0.641	0.641
0.964	0.722	»	0.011	44.50	0.654	0.643
0.950	0.712	»	0.021	46. »	0.666	0.645
0.936	0.702	»	0.031	47.50	0.678	0.647
0.923	0.692	»	0.041	49. »	0.690	0.649
0.910	0.682	»	0.051	50.50	0.701	0.650
0.898	0.673	»	0.060	52. »	0.710	0.650
0.865	0.664	»	0.069	52.50	0.722	0.653
0.873	0.655	»	0.078	55. »	0.733	0.655
0.863	0.772	0.039	»	46.25	0.608	0.647
0.851	0.762	0.029	»	47.75	0.620	0.649
0.840	0.752	0.019	»	49.25	0.631	0.650
0.829	0.743	0.010	»	50.75	0.642	0.652
0.819	0.733	»	»	52.25	0.653	0.653
0.809	0.724	»	0.009	53.75	0.663	0.654
0.799	0.715	»	0.018	55.25	0.673	0.655
0.789	0.707	»	0.026	56.75	0.689	0.657
0.780	0.698	»	0.035	58.25	0.693	0.658
0.770	0.759	0.026		53.50	0.629	0.655
0.762	0.750	0 017		55. »	0.639	0.656
0.753	0.742	0.009		56.50	0.649	0.658
0.745	0.733	»		58. »	0.659	0.659
0.736	0.725	»	0.008	59.50	0.668	0.660
0.728	0.717	»	0.016	61. »	0 677	0.661
0.754	0.709	»	0.024	60.50	0.664	0.640
0.746	0.749	0.016	»	60.88	0.661	0.677
0.738	0.741	0.008	»	62.13	0.668	0.676
0.730	0.733	»	»	63.38	0.674	0.674
0.722	0.725	»	0.008	64.63	0.680	0.672
0.715	0.718	»	0.015	65.88	0.686	0.671
0.707	0.710	»	0 023	66.75	0.688	0.665
0.716	0.726	«	0.017	66.75	0.681	0.614
0.709	0.518	«	0.024	68.25	0.689	0.665
0.702	0.711	«	»	68.25	»	»

Ce tableau nous montre, à côté des tarifs et des quotités de rendement d'exportation des diverses catégories de sucres, les taxes que supportait un kilogramme de sucre raffiné suivant que le sucre brut dont il était tiré avait payé les droits au comptant ou avait été couvert par un *certificat d'exportation* (1).

On voit par ce tableau que, d'après le tarif, le sucre raffiné payait par kilogramme pour la consommation indigène :

S'il provenait de sucre brut d'un rendement de	67 p. 100.......	0 fr. 978
—	—	—	90 —	0 728
—	—	—	91 —	0 758

Les certificats d'exportation servent de preuve que le sucre brut (indigène ou importé) jouissant de l'admission temporaire, par suite de l'obligation prise de l'exporter raffiné, a été réellement exporté. En d'autres termes, le raffineur qui reçoit par exemple x quintaux de sucre brut en franchise prend l'obligation d'en payer les droits dans un terme fixé ; mais, ce terme échu, il peut s'acquitter en remettant un certificat d'exportation délivré par la douane, et constatant par exemple qu'il a exporté y quintaux de sucre raffiné. Or, ces certificats représentant (avant 1880) 73,32 centièmes par kilogramme de sucre raffiné, il s'en suivait que l'admission temporaire était beaucoup plus avantageuse aux raffineurs que l'acquittement des droits antérieurs de consommation quand il s'agissait de sucre au titrage de 67 à 90 p. 100, tandis que l'inverse se produisait quand le titrage s'élevait à 90 p. 100, comme cela résulte des trois exemples précédents. L'absence de corrélation entre l'assiette de l'impôt de consommation et le rendement d'exportation détournait les raffineurs de déclarer *pour la consommation* des sucres dont le titrage était inférieur à 86 degrés, ou supérieur à 91 degrés jusqu'à 96, et ces sucres ne pouvaient être fabriqués qu'à la faveur de la clause d'admission temporaire. Le payement du droit n'était pratiquement possible, c'est-à-dire profitable, que pour les sucres de 86 à 90 degrés, ou au-dessus de 97 degrés.

Le tableau montre en outre que l'admission temporaire de sucres

(1) La comparaison des deux modes de calcul éclaire sensiblement ce rapport assez compliqué. La loi de 1875 distinguait deux tarifs : 1° la taxe de consommation intérieure, savoir : sucre de toute provenance, au-dessous du n° 13, 65 fr. 2 par 100 kilogr. ; du n° 14 au n° 20, 68 fr. 64 par 100 kilogr. ; puis, sucre raffiné, etc. ; 2° l'admission temporaire en franchise des droits, aux conditions suivantes :

			Titrage.
Classe	I. —	Sucre des n°s 15 à 20...........	91 à 98° exclusivement.
—	II. —	— 10 à 14...........	85 à 91° —
—	III. —	— 7 à 9...........	76 à 85° —
—	IV. —	Sucre au-dessous du n° 7........	76° minimum.

de 76 à 80° et de 85 à 87° était préjudiciable, parce que leur rendement en sucre raffiné était inférieur au quantum qu'il fallait réexporter pour s'acquitter.

« Le législateur avait pensé, continue l'exposé des motifs, qu'il s'établirait une compensation au profit du Trésor sur ces sucres; mais on comprend que l'industrie s'arrange de manière à en produire le moins possible. » Une compensation de ce genre n'avait en effet lieu que par accident, car on comprend qu'aucun fabricant ne songera à payer au Trésor plus que la somme strictement due, afin de l'indemniser de ce que d'autres lui auraient payé en moins.

Mais le commerce lui-même souffrait de ces inégalités. « Autrefois, dit encore l'exposé des motifs, le prix des sucres de la bonne quatrième, correspondant au type n° 12, constituait le prix régulateur sur la place de Paris. Aujourd'hui, on établit le prix régulateur sur les sucres des types n°s 10 et 13 et sur la base de 88° saccharimétriques en déduisant ou en ajoutant autant de fois 1fr,50 que le sucre contient de degrés en moins ou en plus de 88° jusqu'à 91° inclus. A partir de 92° on ajoute 1fr,25 seulement. Ces conditions ne s'appliquent pas aux poudres blanches, dont les prix sont arbitrés sur la base de 99 degrés, ou sur celle du type n° 3 de la Bourse de Paris. Quatre prix-courants sont cotés pour les sucres bruts au-dessous du n° 20, et ceux de la quatrième classe (au-dessous du n° 7) sont plus élevés que ceux des types n°s 7 à 8, qui eux-mêmes font prime sur les n°s 10 à 13. »

Le mode de perception aboutissait donc à faire offrir pour les sucres inférieurs des prix meilleurs que pour les sucres riches, conséquence peu propre, on le comprend, à faire progresser l'art de les fabriquer.

Les résultats de l'analyse saccharimétrique rigoureusement poursuivie en 1878 montrèrent en outre que les rendements en sucre raffiné étaient en réalité inférieurs à ceux établis par les tarifs, soit pour l'exportation, soit pour la consommation indigène.

L'excédent qui se soustrayait ainsi à l'impôt s'élevait, si l'on adopte les coefficients usités dans le commerce, à 9,070,000 kilogrammes, et, si l'on compte d'après les coefficients réputés plus exacts de la régie, à 16,687,000 en nombres ronds.

Les hommes pratiques (1) pensent en effet généralement que le rendement du sucre brut doit être établi, à l'aide de la polarisation, en partant du principe que 1 de sel empêche 5 de sucre de se cristalliser, et par suite d'être utilisé, et, comme l'existence du sel se

(1) Voy. notre *Étude sur le sucre* précitée, p. 89.

constate par la combustion, par la quantité de la cendre, on a l'habitude de dire : 1 de sel = 5 de sucre. Mais le sucre brut contient de plus une certaine quantité de glucose qui empêche la cristallisation du double de son poids en sucre. Pour 1 de glucose on comptait donc une perte de 2 en sucre. Telles étaient les données de la pratique.

Les laboratoires de la régie estimaient par contre qu'il suffit de compter 1 de cendre = 4 de sucre, 1 de glucose = 1 de sucre.

Il résultait de tout cela que l'on n'avait payé l'impôt en 1878 que pour 255,802,421 kilogrammes de sucre, au lieu de 261,539,858 kilogrammes que donnait l'analyse, et qu'en outre 10,949,563 kilogr. étaient entrés dans la consommation sans payer les droits, par l'effet de l'admission temporaire à un rendement trop faible.

La consommation totale avait donc été de 255,802,421 + 5,737,473 + 10,949,563 = 272,489,421 kilogrammes, et comme le montant total de l'impôt n'a été que de 187,640,397 francs, la taxe moyenne ne s'élevait qu'à 68fr,86 par 100 kilogr., ou en nombre rond, à 69 francs par quintal métrique de sucre raffiné. Cependant les cours de la Bourse de Paris montrent que le prix du sucre ayant payé les droits de consommation dépassait alors de 75 francs le prix du sucre destiné à l'exportation et par conséquent exempt de droits. La différence correspondait à la valeur du certificat d'exportation, et c'est ainsi que le consommateur supportait une charge réelle de 75 fr. par quintal métrique, supérieure de près de 2 francs au tarif nominal (73fr,32) du sucre raffiné, et de plus de 6 francs à l'impôt moyen perçu par l'État. Ces détails suffisent pour montrer que ce mode de taxation produisait bien des anomalies (1).

L'exposé des motifs s'efforce ensuite de justifier le procédé récemment adopté. Suivant ce document, il faudrait renoncer à imposer directement la consommation (l'*impôt à la consommation*), comme on l'a souvent proposé, procédé qui implique la surveillance des raffineries et la perception de l'impôt après le raffinage seulement; et il ne resterait ainsi qu'à choisir entre le *droit unique*, égal pour tous les sucres bruts, le droit proportionnel à leur richesse absolue en sucre pur, et le droit proportionnel au rendement effectif et pratiquement réalisable dans les raffineries.

La taxe unique soulèverait trop d'objections pour pouvoir être prise en considération. Mais la richesse saccharine absolue ne serait pas non plus une mesure équitable, parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte des déchets causés par les sels ou le glu-

(1) L'exposé des motifs contient encore d'autres tableaux qui éclairent ces résultats.

cose. Le seul procédé qui resterait serait donc une évaluation fondée sur l'*analyse saccharimétrique* des résultats probables du raffinage. — En somme, c'était maintenir le principe appliqué depuis quelques années déjà, mais en le prescrivant définitivement, ce qui fut l'œuvre de la loi du 19 juillet 1880.

Le gouvernement sentit que cette réforme, pour produire les effets désirés, devait être accompagnée d'un abaissement sensible des droits. La considération que le Trésor verrait ainsi diminuer ses recettes de près de 82 millions ne l'arrêta pas ; il pensa plutôt que la consommation augmenterait et couvrirait en partie cette différence. Les articles de la loi du 19 juillet 1880, qui se réfèrent à cette matière, sont ainsi conçus :

« Art. 15. — Les droits sur les sucres de toute origine et les glucoses indigènes livrées à la consommation sont fixés ainsi qu'il suit, décimes et demi-décime compris :

Sucres bruts et raffinés, par 100 kilos de sucre raffiné		40 fr.
— — — sucre candi		43
Sucres extraits, dans les établissements spéciaux, de mélasses libérées d'impôt	14 fr. par 100 kilos.	
Glucoses	8 —	

« Art. 16. — Les sucres étrangers sont soumis aux surtaxes déterminées ci-après :

Sucres bruts ou sucres non assimilés, importés des pays d'Europe ou des entrepôts d'Europe	3 fr.	»	par 100 kilos.
Sucres raffinés ou assimilés aux raffinés de toute provenance	12	50	—
Sucre candi de toute provenance	13	50	—

« Sont, en outre, modifiés comme suit les droits des dérivés du sucre énumérés ci-après :

Sirops, bonbons et fruits confits	Droits du sucre raffiné.
Confitures et biscuits sucrés	Moitié du droit du sucre raffiné.
Mélasses autres que pour la distillation, ayant en richesse saccharine absolue plus de 50 p. 100	25 fr. 50 par 100 kilos.
Mélasses autres que pour la distillation, ayant en richesse saccharine absolue 50 p. 100 ou moins	12 fr. » —
Chocolat	88 fr. » —

« Art. 17. — Sont considérés comme sucres raffinés, pour l'application des droits, les sucres en pains ou agglomérés de toutes sortes. — Sont assimilés aux raffinés, pour l'acquittement des droits, les sucres en poudre provenant des pays étrangers, et dont le rendement présumé au raffinage dépasse 98 p. 100.

« Art. 18. — Les sucres en poudre de toute origine non assimilés ou raffinés, autres que ceux auxquels s'applique le droit spécial de 14 francs édicté par la présente loi, sont imposés d'après leur rendement présumé au raffinage, sous la déduction à titre de déchet de 1/2 p. 100 de ce rendement. — Sont également pris en charge, d'après leur rendement présumé au raffinage et sous la même déduction pour l'application du régime de l'admission temporaire créé par la loi du 7 mai 1864, les sucres non raffinés, indigènes ou coloniaux, et les sucres non raffinés étrangers qui sont importés directement des pays hors d'Europe..... — Le rendement présumé au raffinage continuera d'être établi sans fraction de degré, au moyen de l'analyse polarimétrique et de la déduction des cendres et de la glucose. Les coefficients des réfactions à opérer sur le titre saccharimétrique sont fixés à 4 pour les cendres et à 2 pour la glucose. — Dans le cas de recours à l'expertise légale, les titrages constatés par les laboratoires de l'administration seront maintenus lorsque les différences en plus ou en moins reconnues par les commissaires experts n'atteindront pas un degré.

« Art. 19. — Les sucres raffinés en pain ou agglomérés présentés à l'exportation ou à la décharge des obligations d'admission temporaire ne sont comptés pour leur poids total qu'à la condition d'être parfaitement épurés, durs et secs. — Les sucres candis doivent être en cristaux secs et transparents ; ils sont admis à raison de 100 kilogr. de candi pour 107 kilogr. de sucre raffiné. — Les sucres raffinés autres que ceux désignés au premier paragraphe ci-dessus, les poudres provenant du pilage et du sciage des pains dans les établissements libres, et les vergeoises sont reçus à la décharge des obligations d'admission temporaire, pour la quantité de sucre raffiné qu'ils représentent. Cette quantité est constatée dans les conditions prévues par les trois derniers paragraphes de l'article précédent, mais sans déduction de la glucose. Il en est de même à l'importation pour les vergeoises. »

Les autres articles de la loi ne présenteraient ici aucun intérêt, et il semble inutile de commenter ceux que nous avons reproduits ci-dessus (1).

La principale innovation de la loi, abstraction faite du dégrèvement qu'elle édicte, c'est de ne considérer que le sucre pur ou sucre raffiné, et d'en faire la base de l'impôt. Le sucre de tout genre, blanc, jaune ou brun, fournit un échantillon qui est aussitôt analysé ; on déduit ce qu'il contient de cendre et de glucose et le sur-

(1) Nous avons commencé par l'art. 15, parce que les articles qui le précèdent sont relatifs au dégrèvement des vins, compris dans la même loi.

plus est présumé sucre pur. L'expérience montre que ce résultat s'approche assez de la vérité pour pouvoir servir d'assiette à l'impôt.

En outre, il n'y a plus maintenant deux modes de calcul, l'un pour la consommation intérieure, l'autre pour l'exportation. C'est un seul et même procédé qui s'applique dans les deux cas; déduction faite du déchet (1/2 p. 100), le raffineur prend en charge le sucre qu'il reçoit, et en paie les droits poids pour poids. Il va de soi d'ailleurs que si le sucre raffiné est pris comme type et paie 40 fr. de droits, le tarif des autres sucres est établi en conséquence. C'est ainsi que le sucre candi paie 43 fr., parce que 100 de sucre candi rendent 107 de sucre raffiné, et que les taxes sont proportionnellement réduites pour les mélasses, les glucoses, les chocolats, etc. La loi nouvelle maintient cependant une *surtaxe* de 3 fr. sur le sucre étranger, tout en abolissant la prohibition des raffinés.

Dans notre ouvrage sur l'*industrie du sucre*, nous avons surtout insisté sur les quantités consommées, importées et exportées, nous allons faire connaître maintenant le rendement de l'impôt des sucres. On verra qu'il est assez variable, ce qui rend difficile d'en évaluer d'avance le produit pour chaque année; l'état de la récolte et la situation du marché commercial exerçant sur le sucre une grande influence.

Produit de l'impôt des différentes catégories de sucres

(En millions de francs).

ANNÉES.	SUCRE des colonies.	SUCRE étranger.	SUCRE indigène.	ENSEMBLE.	ANNÉES.	SUCRE des colonies.	SUCRE étranger.	SUCRE indigène.	ENSEMBLE.
1849	30.7	14.1	24.6	69.4	1865	31.5	29.5	50.2	111.2
1850	23.8	17.8	31.3	72.9	1866	37.6	18.6	55.4	111.6
1851	20.1	16.0	33.5	69.6	1867	36.9	14.1	59.5	110.5
1852	25.4	17.9	32.4	75.7	1868	32.0	16.6	63.3	111.9
1853	26.4	19.2	36.2	81.8	1869	31.9	16.6	65.0	113.5
1854	32.2	23.7	31.9	87.8	1870	29.0	18.3	55.2	102.5
1855	37.1	35.2	30.0	102.3	1871	23.8	21.8	87.7	133.3
1856	40.9	19.4	48.0	108.3	1872	31.3	16.3	58.9	106.5
1857	36.8	29.8	44.1	110.7	1873	37.4	31.8	103.4	172.6
1858	51.9	22.8	67.3	142.0	1874	32.7	12.3	107.3	152.3
1859	43.5	34.8	60.7	139.0	1875	37.8	23.7	119.3	180.8
1860	33.1	20.7	37.6	91.4	1876	32.0	32.1	125.7	189.8
1861	27.5	25.8	32.9	86.2	1877	34.1	43.6	90.3	168.0
1862	31.1	39.6	50.6	121.3	1878	37.7	37.3	112.5	187.5
1863	45.7	48.1	61.0	154.8	1879	39.2	33.6	125.2	198.0
1864	28.9	40.1	22.4	91.4	1880	32.6	54.3	84.3	171.3

Voici des développements pour les années 1880 et 1879:

CATÉGORIES DE SUCRE.	QUANTITÉS Pour lesquelles l'impôt a été payé dans l'année.	Prises en charge, et non encore acquittées à la fin de l'année.	ENSEMBLE.
	Année 1880.		
Sucre des colonies (françaises).	53,377,451	20,901,174	74,278,625
— étranger	100,163,097	34,646,522	134,809,519
— vergeoise	1,533,639	»	1,533,639
— indigène	149,255,546	112,484,358	261,739,904
Ensemble	304,329,733	168,031,954	472,361,687
Sucre raffiné exporté (chiffres approximatifs pour 1880)	»	162,827,368	162,827,368
	Année 1879.		
Sucre des colonies	57,700,121	30,221,375	87,921,496
— étranger	50,262,466	21,199,602	71,462,068
— vergeoise	»	»	»
— indigène	182,499,623	130,679,368	316,178,991
Ensemble	290,462,210	182,100,345	475,562,555
Sucre raffiné exporté (chiffres approximatifs pour 1879)	»	193,493,157	193,493,157

Ces quantités ont produit au fisc :

	1880.	1879.
	fr.	fr.
Recettes sur le sucre des colonies	32,637,000	39,217,134
— — étranger	54,281,000	33,666,976
— — indigène	83,291,900	125,144,926
Ensemble	170,209,000	198,029,036
Non encore payé à la fin d'année	1,130,000	»
Total (1)	171,339,000	198,029,036
Stock dans les entrepôts au 31 décembre.		
	kil.	kil.
Sucre des colonies	4,987,700	10,269,950
— étranger	4,745,600	6,086,206
— indigène 159,837,919 kil. de sucre raffiné, c'est-à-dire, en sucre brut, calculé à 107/149 kil. p. 100 de raffiné (2)	171,264,732	172,095,846
Ensemble	180,998,032	188,452,008

Les évaluations faites dans l'exposé des motifs de la loi du 19 juillet 1880, relativement au produit de la taxe désormais réduite à 40 fr., sont également intéressantes à connaître. L'avenir nous dira si l'on n'a pas été trop optimiste. Voici en attendant les calculs sur

(1) Non compris le produit de la glucose, qui s'élevait en 1880 à 2,849,000 fr., et en 1879 à 2,373,713 fr.

(2) Rappelons que depuis le 1er octobre 1880, les sucres de tout genre ne sont plus inscrits officiellement que pour le contenu de leur richesse en sucre pur ou raffiné.

lesquels on s'est fondé. En 1879 (1), les sucres de toute origine avaient produit au fisc une somme de 195,864,000 fr. et ce chiffre avait été porté comme prévision au budget de 1881. Au taux moyen d'une taxe de 69 fr. par kil. (voy. plus haut), on pouvait évaluer la consommation correspondante à 283,873,768 kil. de sucre raffiné. En réduisant le droit à 40 fr. cette quantité ne devait plus rendre que 113,545,507 fr. au lieu des 195,854,000 fr. prévus au budget, différence en moins 82,318,493 fr. en supposant, bien entendu, que la consommation restât stationnaire. « Toutefois, ajoutait l'exposé de motifs, en présence d'un dégrèvement aussi considérable, et en même temps de l'emploi croissant du sucre pour l'amélioration des moûts (dit chaptalisage ou simplement sucrage) (2), l'on peut s'attendre à la voir augmenter et cela d'environ 20 p. 100, dès la première année, et de 10 p. 100 à chaque année suivante. » Les rendements de l'impôt pourraient dès lors être évalués comme suit :

	Kilos.
1881. Consommation : 284,863,768 kil., plus 20 p. 100.....	340,636,521
Impôt : 136,254,600 fr. au lieu de 195,864,000 fr.	
1882. Consommation de 1881, plus 10 p. 100............	374,700,173
Impôt : 149,880,000 fr. au lieu de 195,864,000 fr.	
1883. Consommation de 1882, plus 10 p. 100............	412,170,190
Impôt : 164,868,000 fr. au lieu de 195,864,000 fr.	
1884. Consommation de 1883, plus 10 p. 100............	453,387,209
Impôt : 181,355,000 fr. au lieu de 195,464,000 fr.	
1885. Consommation de 1884, plus 10 p. 100............	498,729,929
Impôt : 199,490,000 fr., au lieu de 195,864,000 fr.	

En 1885, le chiffre antérieur de 195 millions serait ainsi rattrapé, voire même dépassé, après des moins-values se montant au total à 151,000,000 de fr., qui seraient d'ailleurs couvertes par d'autres ressources que l'exposé des motifs a déjà prévues (3). Les résultats ont cependant devancé ces évaluations, et, si l'on en juge par les années 1881 et 1882, il n'est pas improblable que trois ou quatre ans suffiront pour ramener le produit de l'impôt des sucres à son chiffre antérieur à 1880.

DD. — L'impôt du sel.

L'impôt du sel compte beaucoup d'ennemis, et l'on peut sans doute lui adresser plus d'une critique. Aussi ne saurait-on conseiller de l'introduire dans les pays qui ne l'ont pas. Mais, sans en être un

(1) On ne connaissait pas encore les chiffres exacts de 1879, mais on les évaluait d'après certaines données.

(2) Cette opération, jadis très attaquée, paraît aujourd'hui devenir populaire en France, surtout auprès du Trésor.

(3) Nous reviendrons plus bas sur les *dégrèvements*.

partisan, on peut reconnaître aussi qu'il n'est pas le seul impôt désagréable, que d'autres le sont davantage, et que les attaques dont il est l'objet sont souvent exagérées.

Cette hostilité pouvait avoir sa raison d'être alors que la France avait encore ses pays de « grandes gabelles », où chacun était obligé sous peine sévère d'acquérir à *haut* prix une certaine quantité de sel, où la plus petite infraction contre cette loi pouvait devenir une affaire criminelle des plus graves; tandis qu'une localité ou un personnage tout voisins étaient totalement exemptés de cette charge, et que des provinces entières ne la connaissaient que par des lois plus douces, ou même pas du tout. Mais en est-il de même aujourd'hui que cet impôt s'élève à un décime (10 centimes) par kilog., que tout Français paye également?

Et cependant, c'est précisément cette *égalité*, qu'on réclamait si fort avant 1789, qui soulève volontiers les critiques. Ce qu'on reproche aujourd'hui, à l'impôt du sel, c'est de peser en proportion plus lourdement sur le pauvre que sur le riche.

Quelle que soit la valeur de ce reproche, il faut reconnaître qu'on en fait trop souvent une arme politique; car l'impôt actuel du sel est minime et l'argent a diminué de valeur, si bien qu'une dépense de 4 à 6 centimes par semaine n'est pas très sensible pour le pauvre lui-même. Nous supposons une consommation de 1/3 de kilog. par semaine et par tête, ce qui est plutôt exagéré.

Sans doute, l'agriculture elle-même est invoquée avec force déclamations; mais tout ce qu'on a écrit à ce sujet ne saurait être pris bien au sérieux par un esprit impartial.

Qui veut donner du sel à son bétail, ne s'en laisse guère détourner par un impôt aussi minime. Des hommes compétents affirment en effet que l'abaissement de l'impôt sur le sel, en France, n'a nullement eu pour résultat d'en faire employer davantage pour le bétail et dans les fruiteries (fromageries), alors cependant que le prix du bétail et de ses produits augmentait considérablement, et que la taxe réduite devait être ainsi d'autant plus facilement supportée.

Du reste, la loi admet en France, pour l'agriculture, l'emploi du sel dit *dénaturé*, qui est exempt d'impôt, de même que le sel employé à des usages industriels. La question de l'impôt du sel peut donc être envisagée avec plus de sang-froid qu'on ne le fait ordinairement.

La *législation* française sur cet objet est relativement simple aujourd'hui. Une partie du sel est, on le sait, tirée de l'*eau de mer*, l'autre des mines (sel gemme) ou des sources salées. La surveillance fiscale de la production du sel ainsi que la perception de l'impôt se partagent donc entre l'administration des douanes et celle des con-

tributions indirectes, en sorte que si, comme cela arrive à tout instant, un député demande la suppression de l'impôt du sel, sa proposition, pour rentrer dans le cadre du budget, doit être faite dans la forme suivante, que nous empruntons à un amendement au budget proposé à la Chambre le 26 février 1881, et ainsi conçu :

« RECETTES.

« 1. *Produits des douanes.* — Supprimer la taxe de consommation sur les sels, perçue dans le rayon des douanes, évaluée par prévision à 18,207,000 fr.

« 2. *Produits des contributions indirectes.* — Supprimer la taxe de consommation sur les sels, perçue en dehors du rayon des douanes, et évaluée par prévision à 14,345,000 fr. »

Mais un député qui veut obtenir un succès de popularité fera abstraction de cette distinction, et demandera purement et simplement l'abolition de l'impôt qui pèse sur le « *condiment du peuple !* »

Au reste, il ne s'ensuit nullement de ce qui précède qu'il y ait un double impôt sur le sel ; la distinction indiquée ci-dessus ne provient en effet que de la division des attributions administratives qui rapproche la surveillance de la production.

Le sel marin est généralement tiré des *marais salants.* Aucune autorisation n'est nécessaire pour le produire ainsi, et le procédé en est si simple que le contrôle est facile. Presque tout le travail est fait par la nature elle-même : l'entrepreneur se contente de conduire de l'eau de mer dans des canaux plats, d'en fermer ensuite l'issue sur la mer, et de laisser l'eau s'évaporer. Cette opération est reprise jusqu'à ce que le dépôt naturel du sel ait acquis une épaisseur suffisante pour être recueilli et emmagasiné.

Les quantités de sel entrées au magasin sont portées sur un registre, et l'impôt est perçu sur les manquants constatés lors de la vérification, déduction faite de 8 p. 100 pour les déchets.

Cette vérification n'est confiée aux employés des douanes que parce que la mer forme la frontière du pays, et que les douanes s'y trouvent tout naturellement placées.

Quant aux mines de sel et aux salines, les fouilles et l'exploitation en sont réglées comme pour tout autre produit minier. Aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour les fouilles ; seulement il faut en faire la déclaration un mois d'avance à la préfecture. La source salée ou le dépôt de sel gemme découverts, on en demande la concession au gouvernement, qui est absolument libre de l'accorder à celui des demandeurs qui lui semble offrir le plus de garantie,

sans que l'inventeur ou le fouilleur puisse invoquer en sa faveur aucune préférence légale.

L'État, tel est du moins le sens, l'esprit, sinon les termes de la loi, peut et doit attribuer la concession à la personne qui présente le plus de garantie pour une bonne exploitation dans l'intérêt général. Cependant l'inventeur évincé n'est pas renvoyé les mains vides; il a droit à une indemnité convenable.

Dans la pratique, c'est pourtant à l'inventeur que la concession est le plus généralement accordée, car il suffit, pour être admis à la demander, de prouver qu'on dispose des capitaux nécessaires à l'exploitation. L'arbitraire est d'autant moins à craindre, ici, que c'est en Conseil d'État que la concession est examinée et délibérée.

Une enquête précède naturellement la décision, et les habitants ou les voisins des terrains à exploiter trouvent ainsi l'occasion de sauvegarder leurs droits. Un intérêt *privé* lésé ne peut cependant donner lieu qu'à réparation, l'interdiction de l'exploitation doit être fondée sur un intérêt public. La concession, une fois accordée, est soumise à une surveillance sévère de la part de l'administration des mines, qui est tout à fait distincte de l'administration fiscale. Cette surveillance est réglementée par l'ordonnance du 7 mars 1841, qui prescrit, en outre, que la concession ne s'étendra pas à une surface de plus de 20 kilomètres carrés s'il s'agit d'une mine de sel, ou d'un kilomètre carré s'il s'agit d'une source salée.

Il ne peut être fait, dans le même périmètre, à deux personnes différentes, une concession de mines de sel et une concession de source ou de puits d'eau salée; c'est le concessionnaire de la source qui obtiendra le droit d'exploiter la mine (art. 20, ord. de 1841).

Pour faciliter la surveillance, les concessions ne doivent pas être trop morcelées. En principe, toute exploitation saline doit donner un rendement annuel d'au moins 500,000 kilogr. de sel. Un décret spécial est nécessaire pour dispenser dans certains cas une exploitation de remplir cette condition.

Conformément à la législation sur les mines, le concessionnaire doit payer au propriétaire de la surface une *redevance* modérée, que fixe le gouvernement. Par contre, les redevances bien plus importantes qui grèvent les mines au profit de l'État ne s'appliquent point au sel, ce dernier formant l'objet d'un impôt spécial et ne devant pas être imposé à la fois comme minéral et comme sel, ce qui aurait fait double emploi. L'impôt foncier sur la surface, par contre, n'est pas touché par cette législation.

Enfin, aux termes de la loi du 21 avril 1810, art. 49, la concession peut être retirée « quand l'exploitation est restreinte ou suspendue

de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs (1). »

Outre ces dispositions, relatives à l'exploitation des mines, relevons maintenant les dispositions *fiscales* de la matière. Aucune usine ou fabrique ne peut être établie sans déclaration préalable faite soit au bureau de finance le plus voisin, soit, si l'on est sur la frontière, au bureau des douanes. Toute usine doit être entourée d'une clôture, et même, si l'autorité le juge nécessaire (pour empêcher les fraudes) d'un mur de pierres. Les employés du fisc peuvent entrer constamment dans les usines et les magasins.

Le fabricant doit tenir un compte exact de la quantité de sel qu'il fabrique, et ce compte doit correspondre avec celui du sel livré par son établissement. La différence entre la quantité fabriquée et la sortie, déduction faite des déchets, supporte l'impôt. Le sel étant emmagasiné dans des entrepôts de l'État, l'impôt en est payé directement par l'*acheteur*, sauf les cas où il y a exemption de taxe.

Pour faciliter la surveillance de l'État et prévenir les fraudes, la loi défend de faire circuler, sans une *expédition*, des sels dans un rayon de 15 kilomètres (voy. page 288), autour de la source, du puits ou de la fabrique, et à pareille distance de la mer qui le produit. Cette expédition peut être soit un *congé*, quand l'impôt est acquitté, soit un *acquit à caution*, s'il reste dû, soit un *passavant*, s'il y a exemption d'impôt.

L'impôt doit être payé comptant; cependant, s'il atteint 300 fr., le débiteur est admis à l'acquitter par une obligation cautionnée, à l'échéance de quatre mois au plus.

Il a déjà été fait mention des exemptions de taxe. L'exemption s'applique avant tout au sel exporté, puis au sel employé par la navigation, ou pour la salaison des poissons de mer. La même franchise s'applique, en vertu de la loi du 2 juillet 1862, au sel employé à la fabrication de la soude. Pour éviter les fraudes, le sel destiné à cette industrie doit être transporté sous les plombs de la douane, à la fabrique de soude, qui est elle-même soumise à la surveillance, et paye, à ce titre, une taxe de 30 cent. par 100 kilogr. de sel de cuisine qu'elle consomme (2).

Le sel destiné au bétail, ou en général celui qui est employé aux besoins de l'agriculture, est également exempt, mais à condition qu'il

(1) On trouvera d'autres dispositions destinées à protéger le concessionnaire tout en sauvegardant l'intérêt public, dans la loi du 27 avril 1838.

(2) La soude, pure ou mélangée, ne peut quitter la fabrique et être versée dans le commerce que sur un certificat constatant qu'elle ne contient aucun élément nuisible (Loi du 17 juin 1840, et décret du 26 juin 1841, art. 22).

soit *dénaturé*. La dénaturation a lieu sous la surveillance de l'administration soit au lieu même de la fabrication, soit dans un entrepôt ou autre local soumis à la surveillance. La dénaturation est réglementée par le décret du 8 novembre 1869. Un tableau annexé à ce décret indique les mélanges qui pourront être faits, au choix des intéressés, soit avec des tourteaux oléagineux, des pulpes de betteraves desséchées, du peroxyde rouge de fer, de la mélasse, du goudron, du guano, de la chaux, du plâtre, etc.

Le produit de l'impôt du sel dépend assez naturellement du taux auquel il a été fixé. Il faut remarquer, à cet égard, qu'il fut supprimé en 1790, rétabli en 1806 au taux de 28 fr. 50 par quintal métrique, élevé le 11 novembre 1813 à 40 fr., réduit à 30 fr. le 28 avril 1816, supprimé de nouveau le 18 avril 1848, rétabli encore une fois, mais seulement au taux de 10 fr. par quintal, le 28 décembre de la même année. L'impôt était donc de 10 centimes par kilog. lorsque la loi du 2 juin 1875 l'augmenta d'un quart (les 2 décimes ½) et la loi du 26 décembre de la même année le rétablit à 10 centimes par kilo.

La statistique des produits de l'impôt du sel ressort du tableau ci-après, dont les chiffres sont en majeure partie empruntés au « compte général ».

Produit de l'impôt du sel (en millions de francs).

ANNÉES.	PERÇU par les employés de la douane.	PERÇU par les contributions indirectes.	ENSEMBLE.	ANNÉES.	PERÇU par les employés de la douane.	PERÇU par les contributions indirectes.	ENSEMBLE.
1830	51.3	7.3	58.6	1863	22.5	8.4	30.9
1840	56.6	8.4	61.9	1864	23.2	8.8	32.0
1841	56.2	8.8	65.0	1865	23.1	8.9	32.0
1842	59.4	9.6	69.0	1866	22.8	10.4	33.2
1843	58.4	10.6	69.0	1867	22.7	10.4	33.1
1844	56.7	12.7	69.4	1868	21.6	10.3	31.9
1845	58.1	12.6	70.7	1869	22.3	10.6	32.9
1846	54.9	13.3	68.2	1870	23.7	7.2	30.6
1847	56.9	13.5	70.4	1871	24.1	6.0	30.1
1848	51.2	12.2	63.4	1872	23.5	8.7	32.2
1849	27.2	6.1	33.3	1873	25.9	9.8	35.7
1850	20.8	4.8	25.6	1874	20.3	7.9	28.2
1851	21.8	4.8	26.6	1875	24.5	10.4	34.9
1852	27.0	5.2	32.2	1876	25.3	11.4	36.7
1853	28.1	6.3	34.4	1877	21.5	9.1	30.6
1854	26.6	6.6	33.2	1878	21.2	11.7	32.9
1855	28.2	6.9	35.1	1879	18.0	14.8	32.8
1856	28.2	7.0	35.2	1880	18.2	14.4	32.6
1857	29.5	7.5	37.0	1881 *	17.9	14.8	32.7
1858	27.8	7.7	35.5	1882 *	18.2	14.3	32.5
1859	28.3	8.7	37.0	1883 *	19.9	13.2	32.3
1860	30.2	9.7	39.9				
1861	26.8	11.2	38.0				
1862	27.6	11.4	39.5				

* Prévisions.

Voici maintenant les chiffres de la consommation du sel :

Années.	Consommation totale.	Consommation par tête.	Impôt par tête.
	quintaux métr.	kilogr.	fr.
1830........	1,966,790	6,051	1.80
1840........	2,182,790	6,418	1.91
1850........	2,565,470	7,226	0.72
1859........	3,909,570	10,220	1.02
1868........	3,199,750	8,405	0.84
1875........	3,069,319	8,295	0.94
1880........	3,250,000	8,750	0.94

Les variations de ces chiffres ne s'expliquent pas facilement. La consommation du sel de cuisine par l'alimentation humaine étant à peu près toujours la même, il est évident qu'on ne peut en rechercher la cause que dans les emplois industriels non exempts de la taxe.

Le sel qui paya l'impôt en 1875 s'éleva à 3,069,319 quintaux métriques, dont 2,151,075 avaient été tirés de la mer, 54,267 des mines et 863,977 des salines.

La Prusse garda, on le sait, jusqu'en 1867, le monopole du sel, qui fut alors supprimé par suite d'une entente avec les autres États allemands. Le commerce et la production du sel y sont libres maintenant. L'impôt qui le grève en Allemagne est de 12 marks par quintal métrique, ou 6 pfennigs, soit 7 centimes 1/2 par livre. Il est donc plus élevé qu'en France, où le kilogr. est taxé à 10 centimes (5 centimes par livre).

En admettant qu'une famille consomme environ une livre de sel par semaine, elle payera en France un impôt de deux marks (2 fr. 50) et en Allemagne un impôt de trois marks (3 fr. 75) par an. Cet excédent est d'autant plus supportable que les classes les moins aisées ne payent, du moins en Prusse, aucun impôt direct et très peu d'impôts indirects, ce qu'oublient souvent les trop ardents adversaires de la taxe. Si certaines classes de citoyens devaient être exemptes de toute charge, pourrait-on bien soutenir qu'elles doivent néanmoins jouir de tous les droits politiques, et par exemple élire des députés qui imposeront leurs concitoyens?

EE. — Impôts sur les transports, voitures, bateaux, chemins de fer.

Le transport des personnes par terre et par eau fut en France, jusqu'à la Révolution, tantôt une régale, tantôt une concession privilégiée.

L'on chercha, après 1789, à constituer des entreprises *nationales* de transports ; mais l'on eut longtemps bien d'autres soucis, et les transports furent abandonnés à la concurrence privée. Toutefois

la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), soumit les entrepreneurs de transports en service régulier à un impôt de 10 p. 100 du prix des places de voyageurs, et imposa aux voitures de service accidentel et à volonté (voitures de louage, fiacres, etc.) un droit annuel de 20 à 75 francs, suivant le nombre des places. Considérant cependant que toutes les places des voitures ne sont pas toujours occupées, la taxe n'en frappait que les trois quarts ; et, comme le nombre des places n'est pas strictement déterminé dans les « coches d'eau », ces derniers payaient une sorte d'abonnement ou de forfait annuel.

M. Leroy-Beaulieu se trompe lorsqu'il soutient que l'impôt des transports fut établi comme une indemnité pour l'entretien des routes dont l'État s'est chargé ; car abstraction faite des péages et droits de bac qui ont subsisté jusqu'à nos jours, nous trouvons dans cette même loi du 9 vendémiaire an VI, dont l'art. 68 introduit l'impôt sur les transports, les articles 74 et suivants qui leur imposent diverses taxes d'*entretien*. On s'égare souvent, lorsqu'on veut trouver des raisons profondes à toutes les dispositions fiscales.

Dès 1797, le Directoire avait constaté que les messageries nationales ne valaient à l'État que des pertes et des désagréments, sans lui rapporter aucun revenu, et c'est ainsi qu'après en avoir délibéré longuement, il s'est arrêté à l'idée de s'affranchir du déficit en abandonnant une exploitation improductive, mais d'imposer les entreprises privées, de manière à se procurer sans risque ni frais un revenu certain (Voy. ci-dessus).

C'était ce que l'on voulait, et l'on ne regarda pas au delà de ce but; pour qui lit cette loi et la compare avec les lois postérieures qu'elle impliquait, il ressort clairement qu'on ne songeait alors qu'à frapper les entrepreneurs de transports d'une taxe d'industrie, d'une sorte de patente, tandis que cette taxe est traitée aujourd'hui en France, et même depuis assez longtemps, comme un droit de consommation qui pèserait sur le voyageur plutôt que sur l'entrepreneur.

Les opinions peuvent d'ailleurs différer sur la convenance de cette taxe, eu égard surtout à son taux et à l'ensemble des autres impôts du pays qui l'applique. On peut aussi se demander s'il s'agit ici davantage d'un impôt sur le luxe, ou d'un impôt sur les affaires. Mais en fait, ce sont bien celles-ci qui en supportent généralement le poids, et par suite, il faut que le taux en reste modéré et ne crée point une entrave à la libre circulation. Remarquons aussi, pour éviter tout malentendu, que cet impôt n'a rien de commun avec les taxes sur les chevaux et voitures, dont il a été question au chapitre des contributions directes. Ces dernières taxes sont surtout somp-

tuaires; elles ne frappent que les voitures particulières, tandis que nous sommes ici en présence des *voitures publiques* (1).

La loi de l'an VI n'avait établi qu'un impôt sur le transport des personnes, en affranchissant expressément le transport des marchandises. Ce fut une loi du 5 ventôse an XII qui ajouta une taxe de 10 p. 100 sur le transport des marchandises par les messageries.

Ces deux lois forment la base de la législation sur la matière. Si l'on invoque souvent aussi la loi de finances du 25 mars 1817, c'est qu'elle n'a fait que résumer dans ses articles 112-122 les dispositions déjà en vigueur.

D'après cette loi, toute entreprise de transport à service régulier « pourra désormais être formée ou continuée, moyennant que l'entrepreneur fasse une déclaration préalable et annuelle, et qu'il se munisse d'une licence dont le prix est fixé à 5 francs par voiture à quatre roues et par voiture d'eau ». Par contre, les entrepreneurs de voitures à service accidentel ou à volonté ne sont tenus qu'à la déclaration, et n'ont pas besoin de se munir d'une licence (art. 122 cité).

La loi du 17 juillet 1819 abaissa le droit, en statuant qu'un tiers des places, au lieu du quart, seraient désormais réputées vacantes; enfin la loi du 28 juin 1833 établit le tarif qui s'applique encore aujourd'hui aux voitures de louage et aux omnibus.

Depuis lors, ce sont les chemins de fer qui prennent de plus en plus le premier rang; les messageries disparaissent à peu près complètement; les omnibus seuls se multiplient.

Le premier chemin de fer qui fit en France le transport des personnes fut celui de Saint-Étienne à Lyon (2).

La vigilante administration des impôts directs s'empressa de lui réclamer 10 p. 100 du prix de ses places, en invoquant la loi du 25 mars 1817. La Compagnie s'y refusa, répondant qu'elle transportait sur une voie privée, non sur la voie publique. Citée devant le tribunal correctionnel de Lyon, sa prétention triompha en première instance (19 novembre 1832), mais fut rejetée en appel (25 février 1833).

La Cour de cassation confirma l'arrêt: « Attendu, dit-elle, que les dispositions de l'article 112 de la loi du 25 mars 1817 sont générales, et ne distinguent pas les diverses espèces de lignes viables parcourues par les voitures qui transportent les voyageurs; attendu que

(1) Il est à noter que les *voitures publiques* ont souvent à supporter en outre certaines taxes communales, notamment un *droit de stationnement*, qu'elles payent, non plus pour l'usage de la voie publique, mais pour le droit de halte, pour occuper exclusivement une portion de la rue.

(2) Nous empruntons ces données surtout à M. Lamé-Fleury, *Code annoté des chemins de fer*, et à la collection *Dalloz*.

l'impôt du dixième du prix des places, établi par ladite loi, n'est pas restreint au cas où les voitures circulent sur les routes qui dépendent du domaine public (Code civ., art. 538), mais qu'il est établi en général sur l'*industrie* de tous ceux qui se livrent à des entreprises de transport de voyageurs par terre en par eau (1), sans qu'on ait besoin d'examiner dans quelles mains réside la propriété de la voie sur laquelle le transport doit s'accomplir ; attendu que, pour qu'il y ait lieu d'appliquer les dispositions de la loi du 25 mars 1817, il suffit d'une part que la voiture soit en service régulier, et d'autre part que la voiture soit publique, c'est-à-dire que tout voyageur puisse y être admis en payant le prix déterminé d'avance par les entrepreneurs, — rejette (Ch. crim. 1er août 1833. Sirey, 1883, 1. 533).

Le chemin de fer de Saint-Étienne à Roanne souleva à son tour la même difficulté en s'adressant à la juridiction administrative. Mais celle-ci se déclara incompétente en première et en seconde instance.

Les compagnies furent plus heureuses dans une seconde tentative et sur un autre point que la loi de 1838 vint trancher en leur faveur, et qui leur demeura incontesté jusqu'en 1855.

On avait en effet pensé, lors de la construction des premières lignes ferrées, que celles-ci pourraient être également utilisées par d'autres entrepreneurs que les concessionnaires, moyennant un droit de *péage;* et l'on avait même formulé des dispositions spéciales pour cette hypothèse.

Partant de cette idée, l'on avait distingué, lors de l'établissement des tarifs des chemins de fer, entre le *péage* destiné à rémunérer l'usage de la *voie*, et le *prix de transport* payé pour l'usage des *wagons;* en d'autres termes, le prix de la place était réputé formé de deux éléments ; 1° frais de la voie, entretien et amortissement; 2° frais de transport. La loi de 1838 admit que l'impôt ne frapperait que la partie du tarif qui correspondait aux *frais de transport*, et elle établit en outre que, cette distinction n'ayant pas été insérée dans toutes les concessions antérieures, le tiers du chiffre porté au tarif serait considéré comme répondant aux frais de transport, de sorte que l'impôt des 10 p. 100 ne devait frapper que le tiers du prix des places.

En fait, la compagnie de Saint-Étienne avait ainsi gagné son procès : les voies ferrées furent réputées privées, et les deux tiers de l'impôt furent abandonnés par le fisc.

La loi du 14 juillet 1855, pour des raisons d'ailleurs purement fiscales, mit fin à cette distinction légale entre le péage et le prix de transport, restée sans objet dans la pratique des chemins de fer, et

(1) On voit que l'impôt n'était pas encore considéré comme une taxe de consommation.

décida que la taxe des 10 p. 100 serait désormais perçue sur la totalité du prix des places. C'est depuis lors que celle-ci fut considérée comme un impôt de consommation pesant sur le voyageur lui-même.

Cette loi frappait en outre d'un dixième le prix du transport des marchandises et denrées voyageant à grande vitesse.

Une nouvelle difficulté surgit alors. Dès que les compagnies se virent *forcées* de payer ces nouvelles taxes, elles élevèrent proportionnellement le prix des places, exigeant 110 p. 100 où précédemment elles n'avaient demandé que 100. L'administration de son côté réclama aussitôt 11 francs au lieu de 10 pour son dixième.

De nouveaux procès commencèrent, et la Cour de cassation décida itérativement, notamment le 23 juillet 1845, que cet impôt était indirect et, par conséquent, il était ajouté au tarif; qu'il n'y avait pas lieu de frapper de l'impôt, l'impôt lui-même; que les compagnies devaient être considérées comme de simples receveurs, au profit de l'État, de l'impôt en question; en un mot que la taxe ne fait pas partie du prix de la place.

Les compagnies n'eurent donc plus à payer que le onzième du tarif réel de leurs places.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la taxe du dixième du prix; mais dès le 6 prairial an VII (25 mai 1799), la loi l'avait augmentée d'un décime; un second décime y fut ajouté le 14 juillet 1855, et la taxe se trouva portée à 12 p. 100. La loi du 16 septembre 1871 l'éleva d'un seul coup de 10 p. 100 des prix en vigueur. Ces prix, se composant de 12 p. 100 de l'impôt précédent, la nouvelle taxe constituait en réalité une surcharge de 11,20 p. 100, ce qui semblait élever l'impôt à 23,20 p. 100. Mais la disposition fut interprétée plus favorablement. La nouvelle surtaxe est simplement ajoutée à chaque centaine de francs, et le fisc ne perçoit en réalité que 23,20 sur chaque 123,20 touchés par les compagnies.

L'impôt sur le transport des personnes ne forme ainsi que 18,23 p. 100 du prix réel. L'administration des finances, après quelques objections contre ce mode de calcul, a fini par l'accepter.

Au point de vue économique, il ne paraît pas douteux que cet impôt de près de 19 p. 100 soit excessif. Des voix autorisées se sont élevées en ce sens, et il est à prévoir qu'il en sera tenu compte dans un avenir peu éloigné. Une victoire partielle a même été déjà remportée sur ce terrain. Une loi du 21 mars 1874 avait établi une taxe de 5 p. 100 sur le transport des marchandises circulant à l'intérieur (1), en petite vitesse. Il fut bientôt démontré qu'elle était préjudiciable

(1) L'impôt ne portait pas sur le transit, ni sur les marchandises destinées à passer à l'étranger.

en élevant les prix, et qu'elle augmentait ainsi l'inégalité qui existe naturellement entre les divers établissements industriels du pays. Aussi fut-elle supprimée par la loi du 26 mars 1878, pour cesser d'être perçue à partir du 1er juillet de la même année.

En résumé, il faut aujourd'hui distinguer quatre catégories de moyens de transport :

1° *Les voitures à service régulier.* — Les entreprises de ce genre doivent faire au plus prochain bureau des contributions une déclaration préalable, énonçant le nombre et l'espèce des voitures, le nombre des places dans chaque voiture, le prix de chaque place, la route que chaque voiture doit parcourir et les jours et heures des départs. (Art. 115 et 116, L. de 1877.)

Chaque voiture paye sur quittance séparée annuellement une licence de 5 fr., et doit porter une estampille au droit de 2 fr. une fois payés. Les entrepreneurs doivent tenir des registres numérotés et parafés, et y inscrire *nominativement* (1) les voyageurs (sans doute, pour permettre le contrôle du fisc).

Il est peu probable au reste qu'il existe encore beaucoup de messageries inscrivant de la sorte les noms des voyageurs. Là où elles se sont maintenues, elles payent, pour les deux tiers des places, les tarifs légaux de 10 + 2 + 10 (+ 1,2), soit 23,2 p. 100, tant sur le prix des voyageurs que sur le produit des colis qu'ils peuvent transporter.

Les voitures qui ne chargent que des marchandises ne payent aucune taxe. Il est à remarquer de plus, que la taxe est réduite de 10 p. 100, lorsque le voyageur n'est pas tenu de donner un pourboire ; on suppose alors que ce dernier est compris dans le prix du transport. Le pourboire est censé en dehors du prix de la place et par suite il est exempté de la taxe.

La taxe ne s'applique d'ailleurs qu'aux transports faits en dedans de la frontière française ; l'impôt est calculé en conséquence.

Les voitures à service régulier et les omnibus qui circulent dans l'enceinte d'une ville, ou ne s'en éloignent pas au delà de 15 kilom., ne sont pas soumises aux droits ci-dessus ; elles sont plutôt assimilées aux voitures à service accidentel.

2° *Les voitures à service accidentel ou à volonté.* — Ces voitures, qui ne circulent qu'à la demande du voyageur (voitures de louage, fiacres, etc.), ne sont pas soumises à la déclaration préalable ; aucune obligation, non plus, d'en indiquer le nombre. Mais, comme celles qui sont réellement employées payent les droits, il faut bien qu'elles soient aussi déclarées à l'administration fiscale. Elles le sont de plus à la police, pour que celle-ci soit à même d'en contrôler la so-

(1) Cette formalité n'est pas imposée aux chemins de fer.

lidité. La licence n'est pas exigée, mais l'estampille doit être acquittée.

Le tarif encore en vigueur, établi par la loi du 28 juin 1833, et qui comprend en réalité dans ses chiffres le droit de licence, contient les dispositions suivantes :

Voitures.	Taxe annuelle.	Par trimestre.
	fr.	fr.
De 1-2 places	40	10. »
3 —	60	15. »
4 —	80	20. »
5 —	90	22.50
6 —	110	27.50
Pour chaque place en sus de 6	10	2.50

L'impôt est payé par trimestre et d'avance; la cessation éventuelle de l'entreprise doit être dénoncée dans cet intervalle, sinon l'impôt est dû pour un nouveau trimestre. La déclaration doit être renouvelée tous les ans.

3° *Les bateaux servant au transport des personnes.* — Les bateaux, généralement à vapeur, qui font le service des fleuves, doivent être déclarés aux bureaux des contributions indirectes et, de même que pour les messageries terrestres, l'impôt est perçu sur les deux tiers des places qu'ils contiennent. Le transport des marchandises n'était pas assujetti à cette taxe, vu qu'il existait un impôt spécial sur la navigation, qui a été supprimé par la loi du 21 décembre 1879, confirmée par la loi du 19 février 1880. La taxe ne s'applique pas non plus à la navigation maritime qui est régie par des lois spéciales.

Les conducteurs des navires à long cours doivent inscrire sur un registre les noms de leurs voyageurs et se munir d'une feuille de route. Du reste, l'administration des contributions indirectes peut convenir d'un abonnement avec les entreprises de transports maritimes.

4° *Les chemins de fer.* — Nous avons déjà exposé les points essentiels qui les concernent. L'impôt étant ajouté au prix de la place, il s'élève en réalité à 18,83 p. 100. Si le prix de la place est inférieur à 50 cent., la surtaxe de 1871 ne s'y applique pas, et l'impôt n'est ainsi que du douzième de 112, soit de 10,71 p. 100 du prix payé. Enfin, comme la fraction de 5 cent. n'est pas comptée, deux procédés se sont établis dans la pratique : ou les compagnies tiennent une comptabilité séparée du produit des transports et du montant de la taxe, ou bien, si la comptabilité ne fait pas ces distinctions, le Trésor perçoit simplement les 29/154 de la recette totale. Le montant de cet impôt est versé tous les dix jours. Les wagons doivent porter l'estampille et en payer le droit.

Le tableau suivant fait connaître les produits de l'impôt des divers transports pour une année avant et pour une année après la guerre.

	1869.		1875.	
	PRIX DES PLACES supportant la taxe.	PRODUIT de l'impôt.	PRIX DES PLACES supportant la taxe.	PRODUIT de l'impôt.
Voitures et bateaux à service régulier, soumis à la visite.	fr.	fr.	fr.	fr.
Taxe établie sur le prix des places des voyageurs. — Voitures — Tarif primitif	16,163,715	1,616,371	8,407,507.36	840,750.74
Taxe établie sur le prix des places des voyageurs. — Voitures — Surtaxe de 1871	»	»	»	715,930.67
Taxe établie sur le prix des places des voyageurs. — Bateaux — Tarif primitif	1,424,057	142,405	1,141,643.34	114,164.34
Taxe établie sur le prix des places des voyageurs. — Bateaux — Surtaxe de 1871	»	»	»	93,959.91
Taxe sur le transport des marchandises. — Tarif primitif	1,237,239	123,723	476,108.34	47,610.84
Taxe sur le transport des marchandises. — Surtaxe de 1871	»	»	»	33,806.87
	»	1,882,499	10,025,259.04	1,846,223.37
Voitures et bateaux en service régulier, la taxe étant réglée par abonnement.				
Voitures.. — Tarif primitif	»	192,239	»	211,489.11
Voitures.. — Surtaxe de 1871	»	»	»	180,413.43
Bateaux.. — Tarif primitif	»	46,528	»	160,552.11
Bateaux.. — Surtaxe de 1871	»	»	»	23,953.63
Ensemble	»	»	»	2,422,825.64[1]
Deux décimes en sus	»	»	»	274,951.02
Voitures à volonté. — Ensemble	»	»	»	2,867,692.63
Estampilles	»	»	»	15,874. »
Ensemble pour voitures et bateaux	»	2,121,266	»	5,581,843.29
Chemins de fer.				
Voyageurs — Tarif primitif	224,632,635	22,463,263	287,232,855.40	28,723,285.54
Voyageurs — Surtaxe de 1871	»	»	»	28,441,931.96
Marchandises à grande vitesse. — Tarif primitif	50,645,606	5,064,560	72,579,381.80	7,257,938.18
Marchandises à grande vitesse. — Surtaxe de 1871	»	»	»	7,582,383.90
	275,278,241	27,527,823	359,812,237.20	72,012,039.58
Deux décimes en sus	»	compris dans le chiffre.	»	7,196,251.30
	»	27,527,823	»	79,208,290.88
Marchandises à petite vitesse, 5 p. 100 (aujourd'hui supprimé)	»	»	504,402,688.80	25,220,134.44
Ensemble	»	27,527,823	»	104,428,425.32

1. Forts centimes compris.

Le produit total était donc, en 1869, de 27,5 + 2,1 millions = 29,6 millions ; et en 1875 de 104,4 + 5,5 millions = 109,9 millions. Nous rappelons que la taxe des 5 p. 100 sur le transport des marchandises à petite vitesse a été abolie depuis, par suite la recette a sensiblement diminué.

Les résultats les plus récents (1880) et les évaluations pour 1881 et 1882 se trouvent indiqués comme suit au projet de budget pour 1882 :

	Voitures et bateaux.	Chemins de fer.
1880.............	4,492,000	84,645,000
1881.............	6,316,000	72,983,000
1882.............	4,472,000	84,245,000

Bien que son rendement soit considérable, l'impôt sur les transports n'a guère de chance d'être introduit dans d'autres pays. Et en réalité, même de grands besoins financiers ne suffisent pas pour justifier, au point de vue économique, l'entrave que cet impôt met à la circulation, en augmentant le prix des marchandises. Il disparaîtrait, naturellement, même en France, si l'État venait à s'emparer des chemins de fer.

FF. — Autres impôts de consommation.

Après avoir étudié avec les développements nécessaires les impôts de consommation les plus importants, il nous suffira d'analyser rapidement ceux que l'on range encore sous cette rubrique.

1. *L'impôt sur le papier* a un double but : procurer à l'Etat les ressources qui lui étaient indispensables quand on l'a établi, et remplacer le timbre si impopulaire des journaux. Il fut introduit par la loi du 4 septembre 1871, malgré la résistance des fabricants de papier et en général du monde qui écrit, qui lit ou qui imprime.

« Sans doute, — disait à la Chambre M. Bocher, rapporteur de la loi, — il est certain que la taxe assise sur le papier frappe indirectement sur l'intelligence, sur tout ce qui sert à la former, à l'instruire, à l'éclairer; sur tous les moyens par lesquels la pensée s'exprime, se communique et s'échange. Elle frappe sur l'éducation, l'enseignement, le travail de la science, et dans un pays où l'instruction est encore si peu répandue, où il y aurait tant à faire pour l'aider à se développer, il faut regretter d'avoir à exiger d'elle un sacrifice.

« Mais deux raisons nous ont déterminés : nous croyons que ce sacrifice sera léger ; que le travail industriel en supportera la plus forte part; que si, pour la presse proprement dite, qui est aussi une industrie, la dépense du papier est une lourde charge, il lui en

sera tenu compte par le projet de loi dans les diverses combinaisons qui lui sont applicables, et que pour l'imprimerie, la librairie, ce même prix du papier représente une bien petite part dans la somme de leurs frais.

« Il y a une autre raison qui, nous l'espérons, ne sera que temporaire, mais qui dans l'état actuel du pays s'impose à nous impérieusement et nous décide : la nécessité. »

La loi fut votée ; elle a été amendée le 21 juin 1873, et malgré des attaques récentes (1881), elle continue à subsister.

Les dispositions des lois des 4 septembre 1871 et 21 juin 1873, et des décrets réglementaires des 28 novembre 1871 et 16 août 1873, peuvent se résumer comme suit.

L'impôt s'élève, décimes compris :

	Par 100 kil.
1. Pour les papiers à cigarettes, papier soie et autres papiers fins.	15 fr.
2. Pour les papiers à lettres de toute espèce et de tout format...	11
3. Pour les papiers à écrire, à imprimer, à dessiner, papiers réglés pour musique et papiers de couleur........................	10
4. Pour les cartons, papiers-cartons, papiers buvards, papiers d'enveloppe et d'emballage..................................	5
5. Pour le papier destiné à l'impression des journaux (1), il y a, en outre, une surtaxe de..................................	20

Certains papiers subissant une préparation qui en augmente le poids, par exemple les papiers de tenture, ne payent qu'une taxe réduite. Le papier destiné à l'exportation est affranchi de tout droit.

La fabrication du papier est soumise aux règles ordinaires de l'exercice. Les fabricants doivent se munir d'une licence, et leurs fabriques sont assujetties à une surveillance constante.

Éventuellement, il peut être accordé un terme de quatre mois pour le payement de l'impôt, et les dispositions de la loi sont appliquées en général avec douceur.

Des abonnements peuvent être consentis aux fabricants, et à certains négociants en gros (par exemple, à ceux qui transforment le papier brut en papier à lettre, etc.), ce qui les affranchit de l'exercice.

Le produit de cet impôt s'élevait en 1875 à 13,186,273 francs, dont 18,467 pour 142,000 kilogr. de papiers à lettres, 5,173,510 pour 50 millions de kilogr. de papier à écrire et à imprimer, y compris le papier

(1) Il est à remarquer qu'en 1881, lors de la délibération de la loi sur la presse, il fut proposé d'abolir cette dernière surtaxe supplémentaire, qui remplaçait le timbre, d'autant plus que cette loi supprima également le cautionnement des journaux, d'ailleurs la loi de 1871 n'avait imposé la surtaxe qu'aux journaux politiques, tenus de fournir caution. — La loi sur la presse du 19 juillet 1881 se tait, à la vérité, sur la taxe ; mais en fait, elle fut abolie par voie interprétative, car elle n'est plus levée, par suite d'une instruction du ministre des finances.

buvard blanc, et 2,362,842 pour environ 11,400,000 kilogr. de papier à journaux.

L'abonnement des fabricants et marchands en gros rapportait au Trésor 2,245,990 francs, sans qu'on spécifie à cet égard le produit de chaque genre de papier; mais il est probable que le papier à lettre y contribue pour la plus large part.

L'impôt sur le papier a produit, en 1880, 16,474,000 francs; pour 1881, on l'évaluait à 15,265,000 francs, et à 16,433,000 (41,000 francs de moins qu'en 1880) pour 1882. L'évaluation de 1883 n'indique plus que 2,569,000 francs, la surtaxe de 20 francs sur le papier destiné aux journaux ayant été supprimée.

En 1871, lors de l'établissement de l'impôt sur le papier, le gouvernement en avait évalué le produit de 8 à 10 millions, tandis que les adversaires de l'impôt prétendaient qu'il ne rendrait pas plus de 4 millions.

2. *Le droit sur les cartes à jouer.* — On raconte que les cartes à jouer ont été inventées en France pour distraire Charles VI pendant ses accès de folie. En tout cas, elles y devinrent rapidement populaires; on les imposa dès 1583, et depuis lors elles n'ont pas cessé de l'être.

D'après la loi du 28 avril 1816, le droit sur les cartes ordinaires à *portraits français* était de 15 centimes par jeu; pour les *tarots* et les cartes à portraits étrangers, de 40 centimes. La loi du 7 août 1850 éleva le premier de ces droits à 25 centimes, et la loi du 1er septembre 1871 le porta à 50 centimes. Cette taxe fut supprimée par la loi du 21 juin 1873, avec cet amendement que les cartes autres que les jeux ordinaires de piquet payeraient un droit de 70 centimes.

La perception du droit revêt une forme spéciale. La fabrication ne peut avoir lieu que dans les villes où il existe une direction des contributions indirectes. Le fabricant paye une licence de 100 francs par an (non compris les décimes), et ne peut employer pour le recto de la carte qu'un papier filigrané fourni par l'administration. Le prix de ce papier est tarifé de 20 à 30 francs les mille feuilles, suivant sa finesse; le verso des cartes peut être fabriqué en papier quelconque.

Chaque jeu doit avoir son enveloppe portant la marque et la signature du fabricant (Décret du 27 février 1810). L'administration des finances entoure cette enveloppe d'une bande à timbre sec, dite *de contrôle*, qui prouve en même temps l'acquittement du droit.

Les cartes fabriquées pour l'étranger sont affranchies de l'impôt et ne portent pas la bande de contrôle. Les cartes étrangères ne peuvent être introduites qu'en vertu des dispositions spéciales d'un

traité ; et, dans ce cas, elles paient à la fois un droit d'entrée (douane) et la taxe intérieure ou des contributions indirectes.

Les mesures ordinaires de surveillance se retrouvent également ici. Le fabricant doit tenir une comptabilité exacte de ses entrées et de ses sorties, et les employés des contributions indirectes ont toujours le droit d'en prendre communication. Des règlements spéciaux interdisent en outre aux cabaretiers et cafetiers de revendre les cartes qui ont déjà servi, ce qui est peut-être aller trop loin puisque le contrôle est impossible.

Nous trouvons dans le compte général pour 1875 les données suivantes :

	Tarif.	Nombre des jeux.	Produit de la taxe.
	fr. c.		fr.
Jeux contrôlés :			
1° Au portrait français	0.50	3,152,669	1,576,334
2° Au portrait étranger	0.70	68,212	47,748
Jeux manquants :			
1° Au portrait français (double droit)	1. »	1,338	1,338
2° Au portrait étranger	0.70	5,479	3,885
Jeux importés	0.70	455	318
Droit en principal	»	3,228,153	1,629,574
Doubles décimes et demi	»	»	407,393
Total	»	»	2,036,968

En 1876, l'impôt avait produit 2,230,767 fr., en 1877, 2,295,059 fr., sommes peu considérables, on le voit; mais on doit considérer qu'il n'occasionne presque aucuns frais de perception (1).

3. *Garantie des matières d'or et d'argent.* — Les matières d'or et d'argent ont été soumises en France à un contrôle dès avant la première République, et en parcourant les premières lois, on peut se demander si le législateur pensait davantage à protéger l'acheteur ou à établir une mesure fiscale. Mais ce n'est qu'à ce dernier point de vue que nous devons ici nous occuper de la « garantie ».

La loi de brumaire an VI assujettit les fabricants et marchands d'or et d'argent à la déclaration préalable de leur profession, à la tenue de livres d'achat et de vente, enfin à l'exercice.

Tout ouvrage achevé doit recevoir la marque du fabricant, et être présenté au *bureau de garantie*, qui en contrôle le titre. Si l'épreuve est satisfaisante, l'objet reçoit aussitôt le poinçon de *garantie;* si elle donne au contraire un premier résultat négatif, le fabricant peut demander qu'elle soit répétée par l'essayeur de la Monnaie.

Les objets d'or et d'argent qui n'ont pas le titre légal sont brisés en présence du fabricant.

(1) L'impôt prussien correspondant est réglé par les lois des 16 juin 1838 et 23 décembre 1867.

La même loi, toujours en vigueur, établit trois titres pour l'or (1) et deux pour l'argent : pour l'or $\frac{920}{1000}$, $\frac{840}{1000}$, et $\frac{750}{1000}$ (en fait, ce dernier est le seul en usage aujourd'hui), pour l'argent $\frac{950}{1000}$ et $\frac{800}{1000}$. L'épreuve, pour certains objets, se fait simplement par la pierre de touche, pour d'autres par la coupellation.

La taxe, qui se lie aux frais d'essayage, n'était d'abord que de 20 fr. pour l'or et de 1 fr. pour l'argent, par hectogramme ; elle a été portée à 30 fr. et 1 fr. 50 depuis le 30 mars 1872 ; l'émolument revenant aux essayeurs, qui n'ont pas d'autre traitement fixe, est de 9 centimes par décagramme d'or et de 2 centimes par décagramme d'argent (20 centimes par hectogr.).

Les marchandises destinées à l'exportation sont exemptes du droit, et ne sont même pas obligatoirement poinçonnées. Certaines mesures de précautions sont prises pour que cette exemption ne dégénère pas en fraude au préjudice du Trésor ; c'est ainsi que les objets sont surveillés jusqu'à leur sortie de France. L'exportateur reste engagé envers l'administration, jusqu'à ce qu'il ait fait la preuve de la sortie.

Les matières d'or et d'argent importées en France sont mises à la frontière sous scel de plomb, et envoyées au bureau de garantie, qui les traite de même que les marchandises indigènes. L'or ou l'argent qu'un voyageur emporte avec lui pour son usage est exempt de tout droit. Cependant les objets d'or ou d'argent qu'une famille étrangère importerait en France seraient soumis au droit ; mais ces droits lui sont restitués si elle quitte la France dans les trois ans, emportant les mêmes objets. La réintroduction en France de marchandises exportées fait également l'objet de dispositions spéciales.

Le contrôle des matières d'or et d'argent, qui date du XVI[e] siècle, et qui a eu par suite le temps de s'acclimater en France, n'est pas un impôt des plus productifs. En 1816, il rendait à peine 500,000 fr. ; en 1828, 1,400,000 fr. ; en 1846, son produit dépassa deux millions ; en 1856, il s'éleva à 2,621,000 ; en 1869, à 3,751,112 fr.

Le compte définitif de l'année 1875 présente le tableau suivant :

	Taxe par hectogr.	Quantités sur lesquelles les droits ont été payés.	Produit.
		hectogr.	fr.
Ouvrages d'or................	30. »	116,555	3,496,666
Ouvrages d'argent............	1.50	714,995	1,143,292
Droit principal.............	»	»	4,640,659
Deux décimes et demi......	»	»	1,160,164
Total général	»	»	5,800,823

(1) Un projet de loi tendant à établir un 4[e] titre est devant les Chambres.

En 1856, on avait présenté à la Monnaie 73,312 hectogr. d'or, et 704,063 d'argent; en 1869, 118,873 hectogr. d'or et 748,301 d'argent.

4. *Impôt sur l'acide stéarique et les bougies.* — L'impôt sur les bougies de stéarine et de cire est de date récente (30 décembre 1873), et ne s'applique pas aux chandelles de suif. Cette nouvelle taxe aussi ne fut adoptée qu'à regret, mais elle rentrait dans les « mesures nécessaires » d'alors. Les plus éloquents publicistes s'élevèrent en vain contre ce renchérissement de la lumière et des lumières ; on leur répondait qu'on ne frappait que l'éclairage du riche, non celui du pauvre; et c'était une déclamation qui servait de réponse à une autre déclamation.

Les fabricants de bougie de stéarine ou de cire sont soumis aux dispositions générales qui s'appliquent à tous les producteurs de marchandises frappées d'impôts indirects : déclaration préalable, exercice, etc. Un délai de quatre mois leur est également accordé pour le paiement de toute taxe dépassant 300 fr.

La stéarine et la cire ne sont point imposées comme telles ; on peut les employer librement à tous les usages industriels ; le droit n'est dû que si l'on en fait des bougies ou des cierges, et c'est au moyen de *vignettes* qu'il est perçu. Par suite, les bougies ne peuvent être mises en vente qu'en boîtes ou paquets; chaque paquet est muni d'une vignette, c'est-à-dire d'une bande entourant le paquet à angle droit, avec la mention « contributions indirectes », la date de la loi, et des dessins qui en rendent la contrefaçon plus difficile.

La taxe est de 30 centimes par kilogr. Les paquets ordinaires doivent peser 500 grammes ; les bougies plus grandes, 500 ou 1000 grammes; les bougies de luxe peuvent être réunies en paquets de 200, 500, ou 1000 grammes. On tolère également des caissons de cinq kilogrammes.

Les vignettes sont fournies par l'administration, et le fabricant doit noter chaque jour dans ses livres la consommation qu'il en a faite.

Les petits marchands peuvent cependant vendre au détail les bougies contenues dans les paquets munis de vignettes, mais il leur est défendu d'en ouvrir plus d'un paquet à la fois.

La fabrication de la stéarine, quoique la matière elle-même soit exempte d'impôt, est soumise à la surveillance ; et la stéarine ne peut circuler sans un acquit-à-caution.

Les fraudes paraissent assez rares ; en 1875, sur 21,555,357 kilogr. imposés, 25 kilogr. furent seuls frappés de la quadruple taxe pénale. La taxe rendit cette même année 6,466,887, y compris les décimes. En 1876, elle rendait 7,251,200 fr. pour 22,273,081 kilogr. de bougies

ordinaires, et 1,893,856 kilogr. de cierges en grande partie destinés au service du culte.

5. *Impôt sur les huiles (minérales et autres).* — Aux termes de la loi du 29 décembre 1873, toutes les huiles minérales servant à l'éclairage sont frappées d'un droit de fabrication, qui est calculé sur le rendement net en huile épurée conformément au tableau suivant :

Essence d'huile minérale à 700°, à la température de 15°, par 100 kilogr.	44 fr.	50
Huiles raffinées à 800°, mesurée à la même température, par 100 kilogr.	44	50
Huiles raffinées au-dessous de 800°, le même droit, augmenté de 10 cent. par degré de densité en moins.	»	»
Huiles brutes et résidus, pour chaque kilogr. d'huile pure à 800° qu'elles contiennent.	0	22
Huiles brutes, pour chaque kilogr. d'essence à 700°.	0	32

L'huile importée paie un droit d'entrée.

La même loi de 1873 frappe les huiles non minérales d'un droit d'entrée dans les villes de 4000 habitants et au-dessus, et cela conformément au tableau suivant :

Villes de 4,000 à 10,000 habitants		6 fr.	par 100 kil.
— de 10,001 à 20,000	—	7	—
— de 20,001 à 50,000	—	8	—
— de 50,001 à 100,000	—	10	—
— au-dessus de 100,000	—	12	—

Cette taxe fut abolie depuis (loi du 22 septembre 1878) pour les villes qui n'imposent elles-mêmes d'aucun droit municipal (octroi) les huiles végétales et animales. Mais les autres villes continuent à payer à l'État un droit correspondant, calculé sur le produit des deux dernières années de la perception du droit d'entrée, sans que toutefois cette somme puisse dépasser le produit de l'impôt municipal sur la matière. Ainsi, les villes qui ne frappent les huiles d'aucune taxe locale ne sont chargées d'aucun droit, celles au contraire qui leur imposent une taxe locale paient un droit double, la taxe municipale et un droit égal au Trésor, arrangement qui tend évidemment à l'abolition de toute taxe locale sur les huiles.

Les huiles minérales ont rapporté au Trésor, en 1875, 203,520 francs pour 687,477 kilogr. ; les autres huiles 4,634,127 pour 48,394,514 kilogr. Leur produit total pour 1882 est évalué à 3,450,000 francs.

6. *Impôt sur le vinaigre et l'acide acétique.* — Cet impôt, introduit par la loi du 17 juin 1875, a moins pour objet de fournir des ressources au Trésor, que de faciliter le contrôle des droits sur les boissons, et de mettre fin à certaines anomalies.

Le vin transformé en vinaigre était jusqu'alors exempt de tout

droit, tandis que dans ce même cas la bière et le cidre demeuraient imposés ; de plus, l'alcool qui servait à la préparation du vinaigre payait comme alcool dénaturé, tandis que le vinaigre de bois, comme tout autre vinaigre, ne devait aucune taxe.

La loi de 1875 affranchit les vins, cidres, bières et alcools transformés en vinaigre, des droits dont ils pourraient avoir été passibles envers le Trésor; mais elle n'accorde pas ce privilège aux autres substances, au sucre et à la glucose, par exemple; d'autre part, le vinaigre lui-même est frappé de la taxe suivante, quelle qu'ait été son mode de préparation (1) :

Vinaigre à 8 p. 100 d'acide acétique et au-dessus, par hectol.	4 fr.	(5 fr.)
— à 9-12 p. 100 d'acide...........................	6	(7.50)
— à 13-16 —	8	(10. »)
Acide acétique de vinaigre, contenant de 17 à 30 p. 100 d'acide.	15	(18.75)
— — — de 31 à 40 —	20	(25. »)
— — au-dessus de 40 —	42	(52.50)
— cristallisé ou à l'état solide....................	50	(62.50)

Le vinaigre importé paye ces droits intérieurs en sus des droits de douane; le vinaigre exporté ou notoirement destiné à des usages industriels, autres que la parfumerie, la fabrication de la moutarde, des conserves, et autres produits alimentaires, est exempt de tout droit.

Le mode de perception est en général le même que celui des droits sur les boissons; la fabrication est naturellement soumise à l'exercice.

Le vin, la bière, l'alcool destinés à la fabrication du vinaigre, voyagent avec un acquit-à-caution, constatant que les droits n'ont pas encore été payés. Le fabricant doit déclarer d'avance la quantité des liquides qu'il reçoit pour les employer à la fabrication ; les agents de la régie peuvent assister à la dénaturation, qui est faite par un mélange de vinaigre; on peut aussi se borner à constater par exemple que le vin a été versé dans les tonnes à vinaigre. Des instructions techniques existent sur ce sujet. L'impôt sur les vinaigres et acides acétiques a produit, en 1880, 2,432,000 francs; il figure pour le même chiffre dans le projet de budget de 1882.

7. *L'impôt sur la dynamite* est un corollaire ou complément naturel de l'impôt sur les poudres, car il est de principe en économie financière que les succédanés doivent être traités comme les produits auxquels on les substitue.

Des raisons particulières peuvent quelquefois faire modifier l'ap-

(1) Les chiffres entre parenthèses comprennent les 2 1/2 décimes en sus.

plication de ce principe. Ainsi l'État ne s'est pas attribué le monopole et de la fabrication et de la vente de la dynamite, comme il possède celles des poudres (lois des 13 fructidor an V, 16 mars 1819, et autres) ; sans doute, parce que cette nouvelle matière explosive n'avait encore rien de bien fixe, étant constamment l'objet de nouvelles découvertes.

On avait bien eu l'idée, en 1874, d'ériger en monopole la fabrication des substances qui font concurrence à la poudre, tout en passant ensuite le monopole à l'industrie privée, pour la raison que nous venons d'indiquer. Mais la Chambre se contenta de décider (loi du 8 mars 1875 et règlement d'exécution du 24 mars 1875) que la fabrication en serait laissée à l'industrie privée, et que la dynamite serait frappée d'une taxe de 2 francs au maximum par kilog., maximum que le gouvernement a appliqué d'emblée, mais qu'il pourra réduire suivant les circonstances.

Cette fabrication, on le comprend, ne saurait cependant être sans entrave. Des raisons de police justifient amplement la nécessité d'une autorisation préalable, comme pour la fabrication des autres matières explosibles, et le fabricant doit de plus verser un cautionnement de 50,000 francs au Trésor, qui lui en bonifie l'intérêt à 3 p. 100.

De même que la fabrication elle-même, tous les dépôts de cette dangereuse substance sont placés sous la surveillance de la police. Le gouvernement peut d'ailleurs autoriser les concessionnaires de mines, les entrepreneurs de travaux publics, et autres industriels, à en fabriquer pour leurs propres usages, et dans ces cas l'impôt n'est dû que sur la quantité consommée.

L'importation de la dynamite ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation spéciale, et moyennant un droit de 2 francs par kilog. — Toutes les règles de prudence applicables au transport et au commerce de la poudre à feu s'appliquent également à cette matière.

L'impôt a rendu, en 1880, 983,000 francs, somme bien supérieure aux prévisions, puisque son produit pour 1881 n'avait été évalué qu'à 570,000 francs. Le budget de 1882 a, suivant l'usage, inscrit le rendement de 1880 comme prévision pour 1882.

8. *Droits divers*. — Pour achever le tableau d'ensemble des impôts figurant dans le budget français sous la rubrique des contributions indirectes, il nous reste à passer en revue un certain nombre de taxes de moindre importance. Nous nous bornerons pour le moment à les mentionner à la suite des impôts dont nous avons parlé jusqu'ici, et dont nous reproduisons un tableau d'ensemble

tel qu'il figure au budget de 1882. Nous résumerons ainsi ce que chacune de ces taxes peut présenter d'intéressant pour l'intelligence du budget français.

Le projet de budget pour 1882 porte en effet :

Boissons	393,775,000 fr.
Sels (en dehors de la zone des douanes)	14,345,000
Sucre (indigène)	91,988,000
Allumettes chimiques	16,068,000
Papiers	14,433,000
Huiles minérales	85,000
Autres huiles	3,365,000
Stéarine	7,901,000
Vinaigre	2,432,000
Dynamite	983,000
2/10 sur le transport par chemin de fer	84,245,000
Même taxe sur les autres voitures et sur les bateaux	4,472,000
Droits divers et autres revenus	41,029,000
Tabac	348,280,000
Poudre à feu	13,342,000
Ensemble	1,031,743,000 fr.
Il y aurait lieu de déduire ici pour le tabac, la poudre et les allumettes, auxquels nous avons consacré, en leur qualité de monopoles, une section particulière, la somme de	372,690,000
Reste pour les impôts de consommation proprement dits	659,053,000 fr.

Le tableau ci-dessus contient une ligne de « droits divers et autres revenus » rapportant un peu plus de 41 millions, voici comment cet article se décompose :

1. Licences (1)	11,000,000 fr.
2. Bacs, passages d'eau, pêches, francs-bords et recettes accessoires	2,400,000
3. Contrôle de l'or et de l'argent	6,000,000
4. Alcool dénaturé	900,000
5. Timbres divers	7,300,000
6. Cartes à jouer	2,400,000
7. Contributions des communes pour casernements	2,270,000
8. Amendes et confiscations pour fraudes aux tabacs et aux poudres	4,000,000
9. Indemnités de visites aux employés des contributions	682,000
10. Recouvrements d'avances	1,081,739
11. Plombage en matière de sucre et de sel	390,000
12. Indemnités pour la surveillance des fabriques de sucre et de soude	100,000
13. Intérêts pour crédits en matière d'impôts	800,000
14. Recettes non expressément dénommées	1,700,261
Total	41,024,000 fr.

es n[os] 1, 3 et 6, ont été traités p. 250, 332, 331 ; le n° 2 aura

(1) Nous numérotons les articles dans l'intérêt des observations qui suivent.

sa place dans le chapitre des domaines. Quelques courtes explications suffiront pour les autres.

N° 4. Nous avons dit que la dénaturation de l'alcool consiste à le rendre impossible à consommer pour l'homme, sans lui rien enlever de ses qualités techniques. On arrive à ce résultat en y mêlant une substance d'une odeur ou d'un goût désagréable (Loi du 2 août 1872, articles 3 et 4) L'alcool dénaturé paie un impôt de 30 francs (37,50 avec les décimes) par hectolitre. — On en a dénaturé 24,334 hectolitres en 1875 ; on en avait dénaturé près de 29,000 en 1874.

N° 5. Les timbres divers sont des droits accessoires grevant les expéditions de marchandises soumises à des droits, et ne les ayant pas encore acquittés ; mais comme, en ce cas, le prix du timbre est généralement confondu avec la taxe principale, cette rubrique comprend presque uniquement 72,472,294 timbres-quittance pour l'acquit de taxes de consommation, timbres qui, avec quelques autres analogues, ont rapporté au Trésor 7,248,308 francs.

N° 7. Il s'agit surtout ici de remboursements que les communes font à l'État en raison des taxes d'octroi perçues par elles sur les objets destinés à la consommation de la garnison (L. du 15 mai 1818). Les villes restituent de ce chef 7 francs par soldat et 3 francs par cheval en garnison chez elles.

Il arrive aussi qu'une ville construit une caserne pour être exempte des logements militaires ou pour obtenir une garnison ; dans ce cas des conventions diverses interviennent entre elle et l'État : par exemple l'État fait l'avance des frais de construction et la commune s'acquitte par acomptes, etc. Tous les remboursements de ce genre sont compris dans cet article sous le nom de « prélèvement sur les communes pour frais de casernement. »

N° 8. Aucune explication n'est nécessaire ici. — Le tabac et la poudre se trouvent réunis parce que les mêmes fonctionnaires sont chargés du recouvrement des amendes prononcées à leur sujet.

N° 9. Il s'agit ici de l'indemnité que la commune paie aux agents de l'État lorsqu'ils sont également chargés de l'exercice au profit des revenus municipaux. L'indemnité leur est payée par l'intermédiaire de l'État, la ville remboursant directement ce dernier.

N° 10. Les *remboursements d'avances* se rencontrent dans un assez grand nombre d'impôts, mais il est ici plus spécialement question de certaines d'entre elles, par exemple des frais d'impression faits pour compte des communes, du prix du papier filigrané livré aux fabricants de cartes à jouer, du prix des instruments de physique que l'État fournit de droit à certains employés pour assurer un bon choix d'instruments (14,667 francs), et autres avances semblables.

Nos 11 *et* 12. La mise sous plomb de marchandises qui n'ont pas encore acquitté les droits est très usuelle ; seulement, la taxe à payer de ce chef n'est pas séparée du droit principal. Les fabriques de sucre et de soude entretiennent pour ce plombage des agents de surveillance permanents, pour que l'impôt arrive entier dans la caisse du Trésor. Dans la plupart des cas, le Trésor supporte lui-même les frais de ses agents, tandis que dans ces fabriques les traitements sont à la charge des établissements. Il y a donc ici une certaine inégalité, qu'on justifie plus ou moins en disant que l'impôt devrait toujours être versé net de charge au Trésor, et que celui-ci ne supporte de réduction que lorsqu'il ne peut pas faire autrement.

N° 13. Cet article est suffisamment clair : les fabricants ou autres contribuables qui ont à payer plus de 300 francs de droits peuvent, comme nous l'avons répété, s'acquitter par un effet à quatre mois d'échéance.

N° 14. Nous ne pouvons ici que suivre l'exemple du rédacteur du budget, qui s'abstient de toute autre indication. Il est probable que cette rubrique comprend un très grand nombre de petites recettes diverses qui sont peut-être simplement inscrites pour ordre, en partie du moins, et qui ne présentent pas d'autre intérêt.

GG. — Impôts de consommation récemment abolis.

En résumant, à la fin de ce livre II, les recettes des finances françaises, nous donnerons le tableau comparé des impôts introduits par suite de la guerre de 1870-1871, et des dégrèvements dont ils ont fait l'objet entre 1870 à 1880. Nous ne voulons faire ici qu'une courte mention des taxes supprimées, parce qu'il en est encore parfois question, et que le sujet en est fort intéressant en lui-même.

Savons. — Une taxe de 5 francs par quintal métrique fut établie sur les savons par la loi du 30 décembre 1873. Les fabricants furent par suite soumis à l'exercice. Le savon employé à des usages industriels (dans les buanderies, etc.) demeurait exempt. En 1875, l'impôt frappa plus de 118 millions de kilogr. de savon, et produisit 5,917,456 francs au Trésor. En 1876, la fabrication dépassa 163 millions, dont 123 millions soumis à l'impôt, 18 millions consommés par l'industrie, et autant à peu près fut exporté. Cet impôt fut aboli le 26 mars 1878.

Chicorées. — Cet impôt remonte à la loi du 4 septembre 1871, alors que deux mois auparavant on avait sensiblement élevé l'impôt des *cafés*. La taxe était de 30 centimes par kilogr., décimes compris. Ici encore l'on avait prescrit la mise en paquets par quantités de 250,

500, 1000 grammes, et l'apposition de vignettes que l'État fournit d'abord, et que les fabricants durent se procurer eux-mêmes depuis la loi du 21 juin 1873.

En 1875, la consommation des chicorées s'élevait à 17 millions de kilogr. et l'impôt rapportait 5,518,236 francs au Trésor. La loi de finance du 22 décembre 1878 le supprima, pour des raisons politiques surtout. Ceux qui prennent le « café des pauvres » sont en effet nombreux, et chacun d'eux est armé d'un bulletin de vote.

Droit de navigation sur fleuves et canaux. — Les prescriptions qui se référaient à cette taxe étaient autrefois très rigoureuses, et ne furent adoucies que successivement. Depuis la loi du 7 juillet 1836, on peut citer comme des étapes vers sa suppression l'ordonnance royale du 27 octobre 1837, le décret du 22 août 1860, et celui du 9 février 1867. Il disparut enfin par la loi du 21 décembre 1879 (1).

Le dernier tarif en vigueur distinguait deux classes de marchandises, et exigeait : 1° sur les fleuves, des marchandises de première classe 2 millimes, des marchandises de seconde classe 1 millime, par tonne et par kilomètre ; 2° sur les canaux, 5 millimes et 2 millimes suivant la classe.

Péages. — Tous les droits de péages au profit du Trésor sont aujourd'hui supprimés, et la loi du 30 juillet 1880 défend d'accorder désormais aux entrepreneurs d'un pont ou autre construction le droit de percevoir directement une contribution du public ; elle décide en outre que les péages de ce genre, existant sur les routes nationales, seront rachetés dans un délai de huit ans.

Nous traiterons plus loin de la *réforme des Postes*, qui a également diminué un grand nombre de taxes.

D. — DOUANES, DROITS DE PORT ET DE NAVIGATION MARITIME.

AA. — *Les douanes françaises en général.*

Les douanes figurent au budget français parmi les impôts, et c'est à ce point de vue seulement que nous avons à les étudier ici. Nous ne toucherons donc aux autres questions qui s'y rattachent, qu'autant que nous les rencontrerons forcément sur notre route.

La France eut des lignes de douanes avant même d'être habitée par les Francs. Les Romains avaient établi des *portoria*, taxes que les Gaulois auraient appelées « doan », d'où serait venu le nom moderne

(1) Cette suppression laisse d'ailleurs entièrement subsister les prescriptions techniques et de police relatives à la navigation.

de douanes (1). Des droits de ce genre, tant à l'entrée qu'à la sortie du pays, ou même de certaines provinces, se rencontrent aussi sous les premiers rois, et ils se maintinrent ensuite sous différents noms, spécialement comme droits d'exportation. Frappant des objets de plus en plus nombreux, ils formèrent bientôt une taxe spéciale, sans d'ailleurs qu'on puisse ici songer à un tarif douanier au sens moderne. D'après M. Bacquès, le premier tarif systématique ne fut publié que le 5 avril 1342.

L'idée moderne, qui rejette de plus en plus les droits de sortie pour développer précisément les droits d'entrée, n'était pas encore née. L'évolution ne commence qu'au temps de Henri III, qui frappa diverses marchandises d'un droit d'entrée de 2 p. 100.

Si autrefois on imposait de préférence la sortie, c'était sans doute par cette raison fiscale que celui qui exporte est censé faire une bonne affaire, et peut par conséquent payer un droit. Mais, dès lors, l'on voit poindre aussi l'intention de faire de cette taxe un moyen de protection, comme le montrent les défenses directes d'exporter que nous rencontrons en même temps.

La législation actuelle n'est que l'application pratique des principes posés par l'Assemblée nationale dans ses séances des 20 et 30 octobre 1790, où elle abolit tous les droits de *traites* intérieures, et recula toutes les douanes jusqu'à la frontière. Le 5 novembre suivant, elle instituait des douaniers sous le nom de « préposés à la police du commerce extérieur »; le 15 mars 1791, elle promulguait son tarif général des droits d'importation et d'exportation; puis elle réorganisait aussitôt l'administration centrale des douanes (20 mars). Ceux que le détail de ces tentatives intéressent les trouveront dans l'ouvrage de M. Bacquès. L'exposé de l'organisation *actuelle* suffit ici à notre but.

BB. — Organisation et frais de perception.

Ces deux rubriques doivent être réunies pour éviter d'inutiles répétitions; les frais de perception consistent en effet à peu près uniquement, en dehors de quelques droits minimes, dans les traitements des employés.

A la tête des douanes se trouve un directeur général qui dépend du

(1) M. Henri Bacquès, employé supérieur des douanes, donne cette étymologie dans son « Essai historique des douanes françaises », Paris, Guillaumin, 1862, p. 9. — Le mot est plus souvent dérivé de l'italien *dogana*, qui désignerait une taxe due au doge; mais cet étymologie est également contestée. Disons encore que *Ménage* le ramène au grec δοχανη, d'où l'on a fait récemment « dock », opinion sans doute plus probable que celle qui veut le retrouver dans l'arabe *al divan*, d'où l'espagnol *aduana*.

ministre des finances. Ce directeur a certaines attributions propres, il nomme les employés inférieurs, il peut transiger sur les amendes, il a parfois même à interpréter certaines dispositions légales. La limite de ses attributions n'est d'ailleurs pas très nettement fixée; dans le doute, on recourt au ministre.

Le directeur général et ses deux chefs de division, qui portent le titre d'administrateurs, forment un conseil; l'administration centrale, qui compte 95 employés de tous grades, est inscrite au budget de 1881 pour 366,300 fr. Ce même chiffre figure au budget de 1882, et il change généralement peu (1). L'organisation des gardes-frontière, des douaniers, et la hiérarchie des receveurs ne varie guère non plus : les premiers forment le *service actif*, les seconds le *service sédentaire* des douanes.

Le service actif a une organisation toute militaire (L. du 27 juillet 1872, art. 6; et du 26 juillet 1873, art. 8; décret du 2 avril 1875). En cas de guerre, ses brigades, que commandent des capitaines, des lieutenants et des brigadiers, ont même de véritables obligations militaires. Les simples gardes y portent le nom de préposés, désignation qui s'applique aussi aux gardes-magasins et aux emballeurs. Les frontières maritimes sont naturellement gardées par une *marine de douane;* elle a ses *patrons,* ses sous-patrons et ses matelots. La garde des frontières est souvent difficile et dangereuse; aussi le service actif est-il surtout composé de soldats ou de matelots éprouvés. Les fils des employés des douanes y sont volontiers admis, comme mieux à même de connaître les ruses de la contrebande, qui d'ailleurs paraît avoir beaucoup perdu de son ancienne humeur entreprenante.

Le service actif est étroitement lié et en même temps subordonné au service sédentaire.

Il y a, dans chaque département-frontière, un directeur des douanes, résidant habituellement au chef-lieu. Le département de la Seine-Inférieure en compte cependant deux, l'un à Rouen, l'autre au Havre; et Paris, quoique au centre de la France, en a également un, parce qu'une très grande quantité de marchandises importées voyagent souvent jusqu'à Paris sous les plombs de la douane, ou en partent dans les mêmes conditions.

Les 26 directeurs, au traitement de 8 à 10,000 fr., ont sous leurs ordres 78 inspecteurs (4500 à 6000 fr.), 72 sous-inspecteurs (3000 à 3500 fr.), 90 contrôleurs (2700 à 3000 fr.), 470 vérificateurs (1500 à 2400 fr.), 921 commis (1200 à 2400 fr.), 643 receveurs (1200 à 6000 fr.), et 6 préposés à l'entrepôt (1800 à 2400 fr.).

(1) Le budget de 1883 prévoit cependant de ce chef 393,500 fr., par suite d'un décret du 15 octobre 1881, qui améliore certains traitements.

Les traitements de ces 2,306 employés figurent au budget de 1881 pour 5,151,600 fr. ; la même somme était inscrite au budget de 1880 ; en 1882 on demande 5,162,400 fr., pour pouvoir nommer 5 préposés d'entrepôt de plus.

Les douaniers du service actif, une véritable armée, étaient, en 1881, au nombre de 20,190 hommes, savoir :

230	capitaines..................	Avec un traitement de	2,400-3,200 fr.
455	lieutenants.................	—	1,800-2,200
57	conservateurs de magasins..	—	1,500-1,600
3,790	brigadiers et sous-brigadiers.	—	1,100-1,500
14,046	préposés....................	—	900-1,000
375	patrons et sous-patrons.....	—	1,100-1,500
1,237	matelots....................	—	900-1,000
	Ensemble	20,797,200 fr.	

Le nombre des préposés est légèrement augmenté pour 1882; le total des hommes se trouve ainsi porté à 20,208, et le total des traitements à 20,809,600. Ces chiffres restent les mêmes pour 1883.

L'ensemble des dépenses pour l'administration des douanes comprend, d'après l'état dressé pour 1881 :

Employés d'administration et de perception............	5,151,600 fr.
Personnel douanier	20,797,200
Gratifications et bonifications......................	350,000
Honoraires des chimistes et de leurs aides...........	65,000
Bonification pour le plombage (voyez *infrà*)...........	1,308,900
Total pour le personnel......................	29,672,700 fr.
A déduire pour emplois temporairement vacants.......	200,000
Reste, dépense réelle........................	29,472,700 fr.
Matériel...	446,596
Dépenses diverses....................................	2,167,985
Algérie, personnel	1,032,373
— matériel	213,877
Total général..........................	31,333,521 fr.

Le projet du budget de 1882 inscrit de ce chef 31,371,101 fr., et celui de 1883, 31,529,901 fr., même chiffre que dans le budget de 1881, si l'on en déduit les frais de l'administration centrale.

Ces chiffres demeurent assez fixes, quel que soit d'ailleurs le produit des douanes; aussi le rapport proportionnel des frais de perception est-il loin d'être toujours le même. Le produit des douanes et des taxes qui s'y rattachent est estimé à 309,235,000 fr. (327,206,000 fr. en y comprenant le sel); les frais de perception représenteraient donc de 9 à 10 p. 100.

La manière dont s'opère la *visite* des douanes à la frontière est assez généralement connue. Nous relèverons simplement ici ce qui l'est

un peu moins. La *zone douanière*, ou le territoire sur lequel s'étend la surveillance des agents des douanes, a une largeur moyenne de deux myriamètres, et là se trouvent les grands et les petits bureaux, comme alignés sur deux rangs. Les grands bureaux sont placés aux principaux points d'importation ; et comme on y a souvent besoin d'experts ou d'hommes spéciaux pour apprécier le genre et la qualité des marchandises, et pour les analyser s'il y a lieu, il est de règle que certaines marchandises ne peuvent entrer que par certains points déterminés.

Les industries établies dans l'intérieur même de la zone sont assujetties à nombre de prescriptions, que les nécessités du contrôle rendent sans doute indispensables. De plus, aucun employé des douanes, ni sa femme, ne peuvent faire le commerce, c'est-à-dire tenir boutique ou cabaret.

Les douanes ont toujours eu à lutter contre des fraudes habiles ou audacieuses. Aussi mainte disposition rigoureuse de la loi du 22 août 1791 remonte-t-elle jusqu'à Colbert, et plus haut encore.

Indiquons quelques principes fondamentaux. Il est de règle que l'importateur doit déclarer la marchandise qu'il importe, son poids et sa mesure, et quand le droit est *ad valorem*, sa valeur. Les marchandises qui arrivent sans cette déclaration sont retenues et consignées à la frontière pour compte du destinataire, qui en est aussitôt avisé. La déclaration est indispensable, même quand il s'agit de marchandises connues et apparentes, car elle facilite le travail de la douane. Elle est même imposée (dans un intérêt de statistique) aux marchandises exemptes de tout droit.

Des règles spéciales sont en outre édictées pour les importations par voie de mer ; le capitaine du navire est responsable à l'égard du Trésor.

L'importateur a le plus grand intérêt à connaître aussi les principes qui président à la visite. Il faut qu'il sache, par exemple, si sa marchandise est taxée poids brut ou poids net, s'il y a une tare légale, et toute erreur dans sa déclaration est frappée d'une amende si elle dépasse 5 ou 10 p. 100, suivant la marchandise. Quand l'expédition comprend plusieurs pièces et que l'une d'elles n'est pas indiquée, elle est confisquée, et le déclarant paye 100 francs d'amende.

La douane a généralement la main assez prompte pour les confiscations de ce genre. Cependant les amendes sont moins fortes en France qu'en Espagne, par exemple, où elles se chiffrent souvent par centaines de mille francs.

L'erreur ou l'infraction pouvant être commises de bonne foi, les employés supérieurs ont reçu le droit de transiger. Mais la sévérité

de la loi se montre suffisamment par ce seul fait que la confiscation intervient dès que le droit fraudé dépasse 12 francs; ce n'est qu'au-dessous de 12 francs que la loi se borne à infliger une amende.

L'importateur de marchandises taxées *ad valorem* doit, de plus, en indiquer lui-même la valeur, et l'on comprend qu'il a intérêt à la réduire au minimum.

La douane est armée contre ce danger par un *droit de préemption*, ou la faculté d'acquérir la marchandise au prix de la déclaration avec une surtaxe de 10 p. 100 (L. du 4 floréal an IV), réduite à 5 p. 100 depuis le traité avec l'Angleterre (du 23 janvier 1860, art. 4); et, comme il se pourrait que l'importateur eût indiqué de bonne foi dans sa déclaration la valeur de la marchandise au lieu de la provenance, la convention complémentaire du 12 octobre 1860 ajoute que la déclaration doit porter sur la valeur de la chose au lieu de l'entrée, et que la surtaxe sera ajoutée à cette dernière valeur. Le procédé n'en a pas moins ses difficultés, et les droits *ad valorem* comptent, par suite, beaucoup d'adversaires, bien que l'on soutienne d'autre part que la valeur de certaines marchandises ne peut être mieux fixée pratiquement que par la déclaration de l'intéressé (1).

Les droits sont en principe payés comptant; cependant lorsqu'ils dépassent 300 francs, un crédit de quatre mois est accordé sur la remise d'un aval. Cet aval doit être donné par deux citoyens solvables, que les receveurs acceptent ou rejettent sous leur propre responsabilité, les employés des douanes jouissant d'un droit d'appréciation assez étendu.

Pour prévenir la corruption, certains avantages accessoires sont assurés aux emplois les moins rémunérés. C'est ainsi que le plombage des marchandises importées qui ne sont visitées qu'à Paris, et des produits qui, imposés à l'intérieur, peuvent être exportés en franchise, coûte à l'expéditeur 50 centimes, que l'État perçoit, mais dont il distribue tous les quatre mois le produit entre les employés inférieurs. Les employés intermédiaires et inférieurs se partagent de plus les 5/6 des amendes, 1/6 seul demeurant au fisc.

CC. — Tarif des douanes. Surtaxe d'entrepôt.

Ne pouvant reproduire ici le tarif tout entier des douanes, nous nous contenterons de le caractériser en mettant ses principes en relief.

(1) En fait, les préemptions deviennent de plus en plus rares, les agents de la douane craignant d'engager leur responsabilité, à raison des difficultés et des dangers qui se lient à l'exercice de ce droit (paiement du droit d'entrée, 2 p. 100 d'enregistrement, enchère publique de la marchandise).

Constatons, en premier lieu, que le nouveau tarif général de 1881 est conçu dans un esprit protectionniste incontestable ; et qu'il est encore moins libéral que celui de 1860, bien qu'il le soit sans contredit davantage que les tarifs antérieurs au célèbre traité anglo-français.

Théoriquement, deux tarifs ont subsisté concurremment de 1860 à 1881, savoir le *tarif général* antérieur ou le tarif *autonome*, et le tarif *conventionnel*, qui est le résultat des traités et qui n'était d'abord applicable qu'aux pays avec lesquels on avait traité, mais qui entra peu à peu dans la pratique générale.

Depuis lors, abstraction faite de quelques traités de commerce peu importants, *le nouveau tarif général* est encore prépondérant tandis que le nouveau traité de commerce le plus important, le traité avec l'Angleterre, ne parvient pas à se conclure, malgré de longues négociations (1). Cet échec réitéré provient sans doute de la tendance protectionniste qui s'est réveillée en France.

Un tarif protecteur modéré, qui semble cependant si rationnel, ne trouve aujourd'hui en France que d'assez rares partisans, et la *politique* trop prononcée *des intérêts* n'y rencontre un correctif que dans la lutte établie entre les différentes branches du commerce et de l'industrie, qui se forcent mutuellement à abaisser leurs prétentions. Sans cette lutte, le courant protectionniste pourrait facilement entraîner la France, et on la verrait peut-être retourner au système de 1815-60, qui fermait son marché par ses prohibitions. Celles-ci s'étendaient en effet à cette époque : aux fils et tissus de laine ou de coton, aux tissus de lin mélangés ou brodés de laine ou de coton, aux tissus de poils autres que les châles de cachemire, aux vêtements confectionnés, aux peaux tannées et aux pelleteries ouvrées, aux marchandises plaquées, aux couteaux, ciseaux et autres objets en métal, à la fonte en pièces de moins de 15 kilog., au fer en massiaux, au fil de laiton poli, aux sucres raffinés, aux savons ordinaires, aux extraits de bois de teinture, à la garancine, à la plupart des produits chimiques, à diverses poteries, faïence, porcelaine et aux objets en verre ou en cristaux, à la mélasse, au curcuma en poudre, à de nombreux médicaments, aux extraits de quinquina, aux chicorées moulues, aux nattes d'écorces, à la carrosserie, aux navires, à la tabletterie.

La liste est longue, on le voit, et ce qu'il y a de plus remarquable, comme M. Amé, l'éminent directeur général des douanes, le signale dans son « Étude sur les tarifs des douanes » (2), c'est que toutes ces

(1) Une loi a provisoirement accordé à l'Angleterre le traitement de *la nation la plus favorisée*. Les chambres de commerce des deux pays s'agitent cependant de temps à autre pour qu'on reprenne les négociations.

(2) Paris, Guillaumin, 3e édit., 1876, 2 vol.

prohibitions n'étaient nullement le résultat d'une étude théorique ou pratique, mais bien plutôt un reste des mesures de guerre dirigées contre l'Angleterre en 1793, mesures qui, dans leur intention première, devaient tomber avec la paix. Ces prohibitions avaient si bien pris racine, que ni la Restauration ni le gouvernement de Juillet n'eurent la force de les remplacer par des mesures plus raisonnées, bien qu'ils l'eussent plusieurs fois tenté. Mais la grande propriété et la grande industrie, qui dominaient dans la Chambre, soutenaient avec ténacité le système en vigueur.

Le courant parut d'abord rester le même sous Napoléon III, mais l'empereur voulut user enfin du droit de conclure des traités que lui conférait la Constitution, et il inaugura, le 23 janvier 1860, un nouveau régime douanier rompant avec le système prohibitionniste.

L'histoire du traité de commerce avec l'Angleterre est bien connue (1). Mais c'est à tort qu'on a voulu le représenter comme ouvrant pour la France l'ère du *libre échange ;* il avait bien plutôt pour but de substituer tout simplement une protection modérée aux anciennes prohibitions. Ce changement fut incontestablement un bienfait pour la France. L'accroissement du mouvement des marchandises constaté par les tableaux du commerce et de l'industrie (Voy. plus loin la statistique) le démontrent suffisamment.

La modération dans la politique douanière, qui vient d'être signalée, se justifiait d'autant mieux, que la rupture avec le système de prohibition coïncidait avec un réveil puissant des industries comprimées jusqu'alors. Bien des conflits d'intérêt éclatèrent, notamment lors de la fixation des tarifs sur les marchandises fabriquées ou mi-fabriquées. Pour tous les objets importés, n'y a-t-il pas toujours en effet quelqu'un qui a intérêt à vendre cher, en face d'un autre qui voudrait acheter à bon marché, et la lutte des intérêts se reproduit, qu'on mette en présence le coton brut et le fil, ou le fil et le tissu, le tissu et l'impression des étoffes, l'étoffe achevée et la confection, ou enfin le tailleur et le consommateur.

Sans nous arrrêter aux détails du tarif général de 1860, essayons cependant de montrer par quelques exemples empruntés à M. Amé, que sa situation rendait le témoin autorisé et impartial de ces luttes, quelles étaient les prétentions des deux camps.

On demandait en 1860 au *conseil supérieur* de l'agriculture, du commerce et de l'industrie (2), un projet sur les questions à l'ordre du

(1) Elle a été écrite par Cobden et par Michel Chevalier.

(2) Ce conseil a servi de modèle au *Volkswirtschaftsrath* (conseil de l'économie politique), créé surtout pour la Prusse en 1881, et qui en est l'inintelligente copie. — C'est tout autrement que nous comprenions la chose, quand, dans notre écrit: *Die*

jour, et spécialement sur la tarification des fils de lin. Les filateurs de lin se plaignaient de ne plus pouvoir couvrir leurs frais de production, et MM. Boquet et Millescamps prétendaient que, bien qu'installés dans des conditions exceptionnellement favorables, ils avaient perdu plus de 300,000 francs dans les six dernières années. Feray, possesseur de deux filatures, et la maison Fabre d'Amiens présentaient également des inventaires et des bilans en déficit. Le tarif prohibitif dirigé contre l'Angleterre, aussi bien que le tarif protecteur plus modéré appliqué aux fils belges, avaient donc été impuissants à secourir l'industrie française. Mais quel fut le résultat de l'enquête faite à ce sujet? Ce fut simplement que la production avait été exagérée en France. La concurrence du coton était devenue toujours plus puissante, le prix des fils de lin s'en était ressenti, et par suite, les droits même les plus exorbitants sur ces derniers seraient demeurés tout à fait impuissants. La concurrence du coton pesait lourdement aussi sur l'industrie linière anglaise, et même sur les fabricants de tissus de jute.

La maison Millescamps n'en menaçait pas moins de fermer ses ateliers si l'on accordait à l'Angleterre le même tarif qu'à la Belgique, et M. Feray allait jusqu'à demander qu'on imposât à l'importation anglaise le double du droit appliqué à l'importation belge, que la première payât par conséquent 38 francs par 100 kilogr., que ses fils blanchis et de couleur payassent une taxe progressive qui serait allée jusqu'à 587 francs par 100 kilogr., de telle sorte que le traité de commerce, qui devait abaisser les tarifs, n'eût abouti finalement qu'à les élever. Aussi bien, ces prétentions restèrent-elles sans écho, et la commission chargée d'étudier les accroissements de tarif nécessaires pour parer à la situation finit par faire adopter pour le traité avec l'Angleterre les chiffres suivants, que nous rapprochons ici du tarif conventionnel avec la Belgique, et du tarif général antérieur à 1860 :

Vertretung der wirtschaftlichen Interessen etc.. (*La représentation des intérêts économiques*, etc.), Berlin, 1879, nous demandions avec instance l'établissement d'un grand *sénat* des intérêts, etc., par opposition aux projets calqués sur les modèles français. Nous voulions une institution bien plus large, et différente par sa compétence et ses attributions du *conseil supérieur* français. Nous y rattachions une transformation des chambres de commerce, en *chambres d'économie générale* (*Volkswirtschaftkammern*), dont elles auraient été la représentation directe, et qui auraient compris dans leurs attributions, à la fois, l'agriculture, le commerce, l'industrie et les métiers. — L'ignorance ou la précipitation des fonctionnaires chargés d'en préparer les bases a fait que l'on n'a pris au livre de l'auteur que le nom de l'institution, et qu'on a ainsi abouti à une création assez insignifiante, que la presse quotidienne n'attaque pas sans raison, alors qu'elle avait pourtant accueilli avec faveur le projet même de l'auteur.

Fils de lin.	Tarif général antérieur à 1860.	Tarif conventionnel avec la Belgique.	Tarif de 1860.
De 6,000 mètres au moins, par kil. (1)..	45.98	19.36	15
6,000 à 12,000 mètres, —	58.08	29.04	20
12,000 à 24,000 — —	96.80	48.40	30
24,000 à 36,000 — —	151.25	83.60	36
36,000 à 72,000 — —	199.65	98.50	60
Au-dessus de 72,000 — —	199.65	98.50	100

Le tarif nouveau, daté de 1881, contient, pour les fils de lin, les taxes suivantes :

De 2,000 à 6,000 mètres par kilogr..................	16 fr.
6,000 à 12,000 —	18.50
12,000 à 24,000 —	25
24,000 à 36,000 —	45
36,000 à 60,000 —	62
60,000 à 80,000 —	99
80,000 à 100,000 —	149
Au-dessus de 100,000 —	200

Mais il faut remarquer qu'il est d'usage de modérer les tarifs autonomes dans tous les traités.

Le tarif des douanes n'ayant d'intérêt pour nous que par les recettes qu'il procure au Trésor, nous n'entrerons pas dans l'étude des raisons qui en ont fait adopter les différentes taxes en 1881. Nous nous bornerons à faire remarquer que les droits prohibitifs rapportent généralement peu ou rien au Trésor, et que les droits modérés sont certainement les plus productifs. Les tarifs élevés diminuent en effet l'importation. S'ils peuvent se légitimer, c'est par des raisons économiques tout autres ; et c'est précisément parce que celles-ci ne concordent pas toujours avec l'intérêt purement fiscal, qu'il faut examiner de bien près les arguments présentés en faveur de chaque taxe particulière.

Chaque État apprécie à son point de vue national les conditions du tarif douanier qui lui paraissent les plus avantageuses. Il examine par exemple quelle industrie a besoin d'encouragement, quelle autre peut se passer d'appui. Il distinguera entre les matières brutes et les objets fabriqués, et entre nombre d'autres circonstances. Beaucoup de produits dits bruts, auxquels une mise en œuvre est indispensable, sont en même temps des produits nationaux. Il faudra bien examiner laquelle de ces deux qualités doit l'emporter dans le tarif, ou si elles laissent place à un terme moyen. Ces questions s'imposèrent naturellement à la France, et le parti qu'elle prit, ce fut de laisser toujours entrer en franchise les produits bruts de

(1) Le système métrique de numérotage des fils consiste, on le sait, à indiquer les numéros par le nombre de mille mètres qu'ils contiennent au kilogr. ; ainsi, le fil n° 36 a 36,000 mètres au kilogramme.

provenance exclusivement étrangère, ainsi que la plupart de ceux qui ont des similaires parmi les produits français et de n'imposer que faiblement ceux de la dernière catégorie qui ne restèrent pas exempts.

Pour montrer l'application que ce principe a reçu en France, nous donnons ici, d'après les articles du tarif de 1881, la liste des produits bruts dont l'importation *directe* (1) est admise en franchise. Ce sont: les ânes ; les peaux brutes, fraîches ou sèches, les pelleteries brutes ; les laines brutes ; les crins bruts, préparés, ou frisés, les poils bruts; les plumes de parure brutes ou apprêtées ; les soies en cocons, les soies grèges, moulinées ou teintes, les cheveux non ouvrés ; les graisses animales, le lait; les engrais, le noir animal, les autres produits et dépouilles d'animaux à l'état brut; — les produits de la pêche française, les moules et autres coquillages pleins, le corail brut, les perles fines ; — les dents d'éléphants, les écailles de tortue, les coquillages de nacre de perle, les os et sabots de bétail bruts ; — le seigle, le maïs, l'avoine, l'orge, le sarrasin, en grains ou en farines, le riz, les légumes secs, les marrons, le millet et les pommes de terre; — les fruits de table frais, les baies de genièvre et de myrtille, les fruits et graines oléagineux ; — les gommes, le caoutchouc, la gutta-percha et autres sucs végétaux desséchés ; — les bois à construire, à brûler, de teinture (sauf quelques exceptions pour les bois sciés) ; — le coton brut, le lin ou le chanvre bruts, le phormium, les joncs, les écorces et les grains durs de tout genre; — presque toutes les teintures végétales y compris la garance ; — les légumes verts, les betteraves, les fourrages; — les marbres, bruts, équarris ou simplement sciés; les pierres brutes, y compris le cristal de roche, la chaux, le soufre, le graphite, les bitumes, le jais, et le goudron minéral provenant de la distillation de la houille ; — les minerais, le mercure, l'arsenic, le bismuth, le manganèse, le cadmium. — Parmi les produits chimiques, dont plusieurs supportent des droits d'entrée élevés, sont cependant exempts : les acides arsénieux, borique, sulfurique, l'oxyde de cobalt, la potasse et le carbonate de potasse, l'acétate de fer liquide, le chlorure de potasse, le salpêtre, le vitriol et le sulfate de magnésie, le tartrate de potasse et de soude, tous les produits chimiques dérivés du goudron de houille ; — la laque en teinture, l'indigo et quelques autres substances colorantes moins connues ; — les pommes et poires écrasées (pour cidre, etc.), les eaux minérales; — le groisil ou verre cassé ; — les tissus, tulles, dentelles, passementeries et dentelles de soie pure, — les livres, —

(1) C'est-à-dire importés directement des pays de provenance; car plusieurs de ces produits sont frappés d'une taxe supplémentaire quand l'importation en est indirecte (Voy. plus loin, *surtaxe d'entrepôt*).

les instruments d'agriculture; — les planches et coins gravés pour impression sur papier, les statues de métal de grandeur naturelle au moins; — les balais communs; — le corail taillé non monté; — les instruments scientifiques (de physique, de chimie, de chirurgie); — les cheveux ouvrés. — En résumé, sont exempts : les matières textiles, les minerais, les pierres, le bois, les peaux, nombre de matières colorantes, les produits chimiques les plus communs, et un grand nombre de produits alimentaires usuels.

Par contre, sont frappés notamment : le froment et l'épautre en grains (60 centimes par quintal métrique), en farine (1 fr. 20 par quintal métrique); les bœufs (15 francs par tête), les vaches (6 francs); et les autres bestiaux suivant leur importance; puis, par quintal métrique, la viande (1 fr. 50); le gibier (20 francs); les œufs (10 francs); le beurre frais (13 francs) et le beurre salé (15 francs), le fromage (de 6 à 8 francs); le poisson frais (5 francs); le poisson salé (48 francs); les figues sèches, les raisins secs et les amandes sèches (6 francs); les fruits confits sont taxés plus haut. L'huile d'olive paye 4 fr. 50 par quintal; le vin 4 fr. 50, la bière 7 fr. 75, l'eau-de-vie 25 francs; par hectolitre à 100° d'alcool, les liqueurs 40 francs; par hectolitre de liquide. Quant aux produits coloniaux, voyez *infra*.

Nous n'avions pas encore eu l'occasion de signaler la différence qui existe entre les *droits protecteurs* et des *droits fiscaux*. Quand ces deux éléments sont confondus dans une seule et même taxe, il est le plus souvent presque impossible de les distinguer. Toutefois la plupart des taxes purement fiscales sont facilement reconnaissables, il est donc inutile d'en donner une définition générale. Il est évident qu'on ne peut ranger dans cette catégorie que les taxes frappant des produits de provenance étrangère, et *qui n'ont pas de similaire dans le pays* (1).

Tels sont en premier lieu les produits coloniaux de toutes sortes (à l'exception du sucre), et par suite les taxes sur les denrées que nous allons indiquer : le café en grains bruts 156 francs, grillés 208 francs, par quintal métrique; le cacao : en grains bruts 104 francs, broyé 135 francs, en chocolat (mêlé de sucre), 104 francs; le beurre de cacao (135 francs); le thé (208 francs); la plupart des épices, comme le poivre et la cannelle (208 francs); le macis (312 francs); la vanille (416 francs) par quintal métrique. On pourrait ajouter quelques autres articles à cette énumération; mais, à l'exception du pétrole, ils n'ont qu'une importance secondaire au point de vue des droits, leur matière brute étant en principe admise en franchise.

(1) En réalité, ces produits sont moins frappés d'un droit d'entrée que d'une taxe de *consommation* qui prend la *forme* d'un droit d'entrée.

Produits douaniers des principales marchandises (en millions de francs).

MARCHANDISES.	1880.	1879.	1878.	1877.	1876.	1875.	1874.	1873.	1872.	1871.
Sucre étranger	54,281	33,667	37,312	43,687	32,100	23,743	12,374	31,910	16,199	22,737
— des colonies	31,637	39,217	37,735	34,164	32,073	37,890	32,737	37,500	31,376	28,897
Café	90,138	88,941	84,561	74,773	83,541	75.033	60,664	67,600	25,030	40,669
Houilles et cokes	11,249	10,108	9,302	9,015	9,441	9,187	8,263	8,960	8,579	6,655
Tissus de laine	7,729	6,833	6,859	6,852	7,9 0	7,804	6,646	5,900	8,862	7,701
Fers en barres ou en bandes	1,230	1.002	1.012	1,014	593	430	245	166	137	123
Fonte de fer	1,419	1,555	1,754	2,011	1,577	1,240	562	1,086	1,022	836
Blés	12,242	13,727	8,657	1,794	2,807	1,908	4,661	2.800	2,300	6,153
Fruits de table	1,266	1,165	1,062	824	744	667	634	1,200	806	576
Tissus de coton	8,931	9,014	9.827	9,482	10,696	11,183	7,745	6,100	7,676	3,932
Tissus de chanvre ou de lin	1,164	1,419	1,517	1,324	1,295	1,448	1,176	1,300	1,816	1,719
Cacao	11,279	10,376	10,269	9,925	10,406	9.125	7.850	7,400	3,363	4,344
Machines de tous genres	3,420	2,991	2,954	2,639	2,382	2,094	1,869	1,800	1,618	864
Poivre	5,176	5,527	5,758	5,362	5,352	5,232	3,798	3,571	439	2,122
Huile d'olive	532	1,028	583	749	693	723	547	800	448	875
Marchandises et instruments en métal	1,963	1,242	1,179	1,313	823	818	813	1,000	720	609
Fils de coton	3,067	3,324	3,964	3,688	3,976	3,103	2,102	2,600	1,933	1,750
Fromages	614	626	544	447	525	406	393	400	438	574
Vins	25,244	10,250	5,711	2,935	2,219	1,482	4,367	1,346	1,341	404
Eaux-de-vie et spiritueux	3,383	2,136	1,254	818	387	213	288	300	137	772
Riz	369	439	461	267	361	284	246	400	166	284
Corps gras et huiles végétales	556	554	627	405	367	493	106	403	277	560
Pétrole (brut)	13,963	13.177	12,755	14,555	11,795	7,336	7,380	7,611	6,299	1,703
Huile minérale raffinée	7,360	6,424	3,864	7,371	4,422	5,542	5,035	4,799	4,295	3,214
Fils de lin	620	966	1,066	932	696	868	424	400	653	960
Fils de laine	959	881	1,013	871	996	855	773	720	613	468
Aciers	689	643	477	463	480	477	636	600	388	215
Thés	948	940	821	831	767	787	641	577	481	418
Autres marchandises (1)	27,621	25,049	23.617	20,506	20.025	18,170	17,082	18,918	18,329	16.308
Ensemble	330,169	293,221	276,532	259.016	249,397	228,458	189,067	218,154	145,769	155,839

(1) Le nombre des articles du tarif d'importation est de 579.

Le tableau qui précède montre suffisamment quel est le produit des douanes et quelles en sont les variations. Parmi les droits fiscaux, on peut y relever les chiffres suivants, empruntés à la colonne de 1880 : café 90,138,000 francs; fruits de table (étrangers) 1,246,000 francs; cacao 11,279,000 francs; poivre 5,276,000 fr.; riz 369,000 francs; thé 948,000 francs; huiles minérales 13,963,000 + 7,360,000 francs; ajoutons-y le sucre pour la majeure partie de son produit, car nous avons vu qu'il n'existe sur cet article qu'un faible droit protecteur; et nous ne nous tromperons guère si, faisant abstraction des autres articles compris sous la rubrique « autres marchandises », nous comptons ici la totalité du chiffre relatif au sucre.

Nous obtenons de la sorte d'abord un total de 109,276,000 francs; il sera de 130,599,000, si nous y comprenons les huiles minérales, et de 267,517,000 fr. si nous y ajoutons le produit du sucre importé, de sorte que les droits fiscaux représenteraient environ 66 p. 100 du produit total des douanes (330,169,000 francs).

Le législateur français distingue en outre l'importation directe du pays de provenance, de l'importation indirecte (par l'intermédiaire d'un pays autre que le pays producteur) avec séjour *à l'entrepôt*, magasin où doivent être déposées toutes les marchandises étrangères qui n'ont pas encore acquitté les droits. Ces marchandises sont alors frappées d'un droit supplémentaire dit *surtaxe d'entrepôt*, et qui a pour but :

1° D'encourager la navigation et l'esprit d'entreprise du commerce français;

2° De donner une direction plus avantageuse au commerce extérieur français. Il présente en outre un intérêt commercial et politique eu égard à certains traités de commerce.

On sait que ce genre de surtaxe est actuellement, en Allemagne, l'objet d'une assez vive discussion (1). Mais nous ne cherchons point à résoudre ici la question de savoir s'il atteint ou non le but désiré. Qu'il nous suffise de montrer ce qu'il est dans le tarif français.

Ce tarif établit deux sortes de surtaxe à l'importation indirecte : l'une sur les produits provenant d'un pays situé hors d'Europe, mais ayant passé par un État européen; l'autre sur les produits européens expédiés d'un pays autre que celui où ces produits sont nés.

Pour les pays situés hors d'Europe, le tarif porte, par exemple, les surtaxes suivantes : sucre 3 francs; café 10 francs; cacao 20 francs; poivre 40 francs; vanille 10 francs; thé 60 francs; indigo 25 francs; tissus de soie 100 francs; porcelaine de Chine et du Japon,

(1) Nous renvoyons à cet égard aux délibérations du *Reichstag*, et au 19e congrès des économistes allemands (Berlin, Simion, 1880).

bronzes et meubles 30 à 50 francs, par quintal métrique (1).

Pour les produits européens, les surtaxes sont généralement beaucoup plus faibles, 2 à 4 francs par 100 kilogr., et l'on peut se demander à quoi servent ces dispositions puisqu'elles peuvent être facilement éludées, et qu'elles sont même susceptibles de nuire à la navigation française (2). Citons cependant les surtaxes des produits les plus importants : laine, 3 fr. 60; peaux, 3 francs; crin de cheval, 3 fr. 60; graisse, cire, os, cornes, 2 francs; graines et fruits oléagineux, 2 francs; résines et huiles, 1 franc; plantes, feuilles et fleurs médicinales, 3 francs; potasse, 2 fr. 40, etc. Citons aussi comme curiosité le n° 639, qui porte une surtaxe pour le coton *européen*.

Rappelons enfin, avant de quitter cette matière, qu'outre ces droits d'entrée, les marchandises importées sont soumises, s'il y a lieu, aux impôts indirects. C'est ainsi que l'eau-de-vie importée paye aussi les droits qui grèvent les spiritueux indigènes, et il en est de même de tous les autres objets de consommation.

Les droits d'*exportation* ont été successivement abolis depuis 1881, où la sortie des chiffons a été autorisée, le droit sur l'exportation des gros chiens est resté seul, de sorte que cette partie du tarif est tout simplement ainsi conçue :

Tarif de sortie.	Droits.
Chiens de forte race exportés par la frontière de terre......	6 fr. par tête.
Contrefaçons en librairies................................	Prohibées.
Toutes autres marchandises................................	Exemptes.

Les chiens que le législateur vise ici sont les chiens dressés pour la contrebande. Mais, que les cinquante à soixante chiens, qui payent annuellement cette taxe de sortie, appartiennent réellement aux contrebandiers, c'est ce qui reste assez douteux.

Nous parlerons ailleurs (p. 357) du *droit de statistique*, qui est également payé à la sortie.

Le *transit* est absolument libre, mais les règlements contiennent en-

(1) En regard de « laine d'Australie », le tarif des surtaxes porte expressément « exempt »; cette indication superflue n'a sans doute pas d'autre but que d'éviter toute équivoque.

(2) Supposons que 100,000 kilos de laine allemande soient envoyés à Londres pour y être vendus, mais que l'époque étant défavorable, on les y garde quelque temps en magasin. Un filateur français en profite et les achète. Pour s'éviter la surtaxe d'entrepôt de 3 fr. 60 par quintal métrique, il faudra, ou qu'il déclare la marchandise anglaise, ou qu'il s'adresse à un expéditeur allemand; le profit échappe donc à la marine française. — Supposons maintenant que ce soit de la laine d'Australie qui est restée en dépôt à Londres, elle serait imposée conformément au n° 621 du tarif, si elle n'avait pas été exemptée de la surtaxe par le n° 609. Mais on a fait pour elle une exception spéciale, parce qu'il est par trop improbable qu'un négociant de Reims, par exemple, qui a besoin de laine d'Australie, puisse fréter, à cet effet un navire jusqu'à Sidney, Melbourne ou Victoria.

core à son sujet nombre des prescriptions qui ne paraissent plus guère pratiques, les plus simples mesures de surveillance suffisant pour empêcher que les marchandises déclarées en transit restent dans le pays sans payer de droits. Il suffit en effet, par exemple, de les mettre sous les plombs de la douane et de les faire voyager avec un acquit-à-caution. Au reste, le tarif général (édition de 1877, p. LXIV, n° 161) a simplifié ces formalités pour les transports par chemin de fer.

La comparaison du *Nouveau tarif allemand* de 1879 (*Bulletin de l'Empire*, n° 27) avec le tarif français, plus récent encore, nous conduirait trop loin, et serait même peu utile en présence des modifications réitérées qu'ils ont déjà subies. Constatons seulement que le tarif allemand est beaucoup plus simple, que les taxes en sont presque toujours plus modérées, et qu'il contient moins de dispositions obscures que la pratique puisse être tentée d'éluder.

DD. — Taxes accessoires. Droit de statistique. Primes. Drawbacks. Admission temporaire. — Corse. Algérie. Colonies.

Les droits de port et de navigation, étant les plus importantes parmi les *taxes accessoires*, feront l'objet d'une division spéciale. Nous ne mentionnerons ici que divers droits accessoires peu considérables.

Tel est en première ligne le *timbre de douane* (1), qui coûte 75 centimes pour les acquits-à-caution et quelques autres expéditions, spécialement en matière de navigation ; 25 centimes pour les quittances de droits supérieurs à 10 francs ; 5 centimes pour quelques autres actes. De plus, toutes les réclamations et pétitions en matière de douanes doivent être rédigées sur papier timbré (de 60 centimes). Les *lettres de voiture* sont également munies du timbre ; celles qui viennent de l'étranger acquittent le droit au moyen de timbres mobiles qui sont aussitôt oblitérés.

Les *récépissés* que les chemins de fer délivrent souvent au lieu de lettres de voiture sont également soumis au timbre de 35 et 70 centimes, et, lorsque des colis ou paquets envoyés à des destinations différentes ont été réunis dans une même expédition, il doit être délivré, indépendamment du récépissé collectif, un récépissé spécial pour chaque destinataire.

Le *connaissement* qui tient lieu de la lettre de voiture dans les transports par eau paye un droit de timbre de $1^{fr},20$ pour le cabotage, de $2^{fr},40$ pour tout autre transport maritime.

(1) Nous empruntons les données qui s'y réfèrent, à la grande édition officielle du *Tarif des douanes* (Paris, Imprimerie nationale, 1877). Le tarif de 1881 a été publié pendant l'impression du présent ouvrage. On le trouve aussi au *Bulletin des lois*, n° 622, mais sans commentaire.

Signalons maintenant le *droit de statistique*. On disait à l'origine que ce droit avait pour but de couvrir les frais de la statistique douanière. Mais il n'existe en fait aucun rapport entre ces frais et la taxe de 10 centimes que l'on paye sous ce nom tant à l'entrée qu'à la sortie (une fois seulement pour le transit) par chaque colis de marchandises en futailles, caissons, sacs ou autres emballages, ou par tonne ou par mètre cube de marchandises en vrac (par exemple, les houilles, les grains), ou enfin, par tête de bétail.

On s'est d'ailleurs souvent plaint de l'incommodité de cette petite taxe, et par suite, divers tempéraments y ont été apportés; c'est ainsi que 10 petits colis de même sorte, même non liés ensemble, sont considérés comme une unité, une « charge », et ne payent qu'un seul droit. Les objets destinés aux expositions internationales en sont affranchis (1).

Les *primes d'exportation* ne subsistent plus guère que comme moyen d'encouragement de la grande pêche maritime, par exemple de la pêche de la morue, qu'on tient à conserver; mais en général on cherche aujourd'hui de plus en plus à éviter les primes d'exportation même indirectes. Il en résulte que les droits une fois payés à l'entrée ne sont plus restitués à la sortie. L'intéressé peut se dispenser de supporter les droits, il n'a qu'à déposer sa marchandise dans un entrepôt où elle demeure en franchise jusqu'à ce qu'il sache si elle sera consommée en France ou exportée.

Par contre, la France connaît aussi l'institution des *drawbacks*, qui consiste simplement dans la remise des taxes intérieures (et non point des droits de douanes). Pour éviter les difficultés qui pourraient se présenter lors de l'exportation de marchandises qui seraient assujetties à des taxes si elles étaient consommées à l'intérieur, on dispense généralement le producteur d'acquitter ces droits; le fisc n'a donc pas à les restituer. La marchandise destinée à l'exportation est alors, s'il y a lieu, l'objet d'une surveillance spéciale, et voyage avec un acquit-à-caution de la fabrique à la frontière. Cet acquit est remis à la douane, qui l'envoie aux contributions indirectes, et celles-ci donnent quittance de la dette contractée par l'expéditeur.

L'*admission temporaire* est un peu plus compliquée. Elle prévoit le cas où des matières brutes entrent en France pour être réexportées après y avoir été ouvrées ou fabriquées. Née en 1836 (loi du 5 juillet), elle s'est ensuite développée avec les relations commerciales.

Plusieurs décrets ont déterminé les marchandises qui jouissent de ce droit, et la liste en est augmentée tous les ans. La nomenclature que nous en donnerions serait donc bientôt en retard, et nous

(1) On sait que l'Allemagne a des dispositions analogues.

nous contenterons de citer les plus importantes. Ce sont : les blés destinés à être transformés en farine, le cacao et le sucre (pour la fabrication du chocolat), le chanvre brut (pour cordes et câbles), les chapeaux de paille grossiers destinés à être apprêtés, les graines oléagineuses pour l'extraction de l'huile, et les huiles destinées à être épurées ; les plombs bruts pour être raffinés, le suif brut, pour la fabrication des bougies de stéarine, divers tissus destinés à être peints ou imprimés, le sucre brut pour le raffinage, etc.

L'admission temporaire est naturellement soumise à certaines formalités protectrices. La marchandise qui la réclame ne peut être importée ou exportée que par des points déterminés, et doit ainsi passer forcément par certains bureaux de douanes ; les quantités en sont enregistrées à l'entrée et à la sortie, ce qui ne va pas toujours sans quelque difficulté.

De plus, une ou deux cautions, suivant la marchandise, qui garantissent le payement éventuel des droits, doivent être fournies lors de l'entrée ; et l'importateur reçoit un acquit-à-caution, dont il est, dit-on, assez fréquemment abusé.

Le but de cette institution est de permettre d'importer la matière brute pour la réexporter fabriquée, mais, dans la pratique, on réexporte bien moins *identiquement* la même matière qu'une matière *analogue* ou *équivalente* (1).

Le règlement du 19 mars 1860, le décret du 9 janvier 1870 et d'autres dispositions encore ont tenté à plusieurs reprises d'arrêter ces abus ; mais on n'a guère réussi jusqu'ici à les prévenir complètement.

Le détail des formalités à remplir se trouve au tarif général. Remarquons seulement ici que si la machine fabriquée avec la matière temporairement admise est déposée à l'entrepôt au lieu d'être réexportée, elle ne paye également en sortant de ce dernier que les droits de la matière brute.

Nous avons étudié jusqu'ici des règles applicables à toute la France continentale, il nous reste à indiquer les dispositions les plus importantes des « régimes spéciaux » de la Corse, de l'Algérie, et des colonies.

I. L'*île de Corse* a son tarif spécial ; nombre de marchandises taxées à la douane française y entrent librement ou n'y sont soumises qu'à des droits d'entrée minimes ; par contre, l'exportation

(1) Par exemple, le fabricant fait venir 1,000 kilos de fer de l'étranger, en construit une machine, l'exporte et libère ainsi son acquit-à-caution ; s'il la vend à l'intérieur, il doit immédiatement les droits d'entrée. Mais la pratique a trouvé moyen d'abuser de ce procédé, et voici comment : qu'un second fabricant ait en même temps vendu à l'étranger une machine fabriquée avec du fer français, il prendra l'acquit-à-caution du premier, l'appliquera à sa propre machine, libérera de la sorte celle de l'importateur du fer, et partagera le bénéfice avec son compère.

de la Corse en France subit quelques restrictions : *a*) ses bateaux ne peuvent aborder qu'à des ports déterminés, et *b*) plusieurs de ses produits doivent justifier, par des certificats de la douane locale, qu'ils sont réellement d'origine corse.

II. *Gex et Savoie neutralisés.* — L'étroite zone que ces pays forment entre les douanes française et suisse jouit, en vertu du traité de paix du 20 novembre 1815, de certains privilèges douaniers, qui n'ont d'ailleurs, comme cette zone elle-même, qu'une importance très secondaire.

III. Tous les produits d'origine *algérienne*, à l'exception du chocolat (frappé de 89 fr. 25 centimes et de 4 p. 100 en sus) et du cacao en poudre (116 fr. 66 et de plus 4 p. 100), entrent en France sans payer de droits.

Les marchandises étrangères importées en Algérie : *a*) sont importées librement en France si elles ont payé à leur entrée en Algérie le plein tarif de la métropole ; *b*) si elles n'en ont payé que le tiers, elles se libèrent des deux autres à leur entrée en France ; *c*) si enfin elles y ont pénétré en franchise, elles sont traitées comme toute autre marchandise étrangère à la douane française. A l'inverse, tous les produits français pénètrent en Algérie sans payer aucun droit, cette possession étant considérée sous plusieurs rapports comme un prolongement de la France sur le sol de l'Afrique.

Nous n'ajouterons que quelques détails à ces trois règles : tous les produits non mentionnés ci-dessous entrent en franchise en Algérie ; — ne sont soumis au tarif continental français que les navires, les tissus, les boissons, les armes, la morue, le chocolat et le cacao ; — l'Algérie a ses taxes spéciales sur le sucre, le café, les épices et le tabac (lois des 17 juillet 1867 et 19 mars 1975) ; — payent un droit fixé au tiers du tarif français : les fers de toutes sortes, le cuivre, le plomb, les produits chimiques, les faïences et les porcelaines, le verre, le papier, les machines, la quincaillerie et les instruments à l'exception des instruments agricoles ; — les surtaxes d'entrepôt sont également dues en Algérie.

IV. Quant aux *colonies* proprement dites, les produits bruts qui en viennent, qu'ils soient ou non de provenance indigène, sont traités généralement à leur entrée en France d'après le tarif général. Certaines marchandises fabriquées, par exemple le fer ouvré et les tissus, entrent seules en franchise et sont traitées comme des produits français.

Les *produits français* pénètrent également en franchise dans toutes les colonies, sans préjudice des octrois municipaux. A l'égard des produits étrangers, chaque colonie a son tarif spécial, qu'il serait inutile d'analyser ici. Remarquons seulement que l'ancien *système colonial*, qui prohibait l'importation de tout produit étranger, a cessé d'être appliqué.

EE. — Entrepôts et magasins généraux.

Les premiers *entrepôts* furent établis en 1664, et l'idée, qui est attribuée à Colbert, est en tous cas d'une ingénieuse simplicité : elle consiste à n'imposer les marchandises indigènes et les marchandises importées qu'au moment où elles entraient dans la consommation. Le fabricant, le négociant, l'importateur pourraient ainsi s'épargner des déboursés immédiats, se fournir plus facilement, et le pays y trouverait le double avantage d'avoir des réserves à sa disposition et de payer à l'occasion des prix moins élevés.

Ce système n'est parvenu que successivement à sa perfection actuelle. Mais l'idée était si féconde qu'elle ne pouvait manquer de se développer. Par un nouveau progrès, elle amenait en outre la création de l'*entrepôt fictif*, c'est-à-dire la faculté de conserver les marchandises dans des magasins particuliers soumis à surveillance, sans payer les droits.

La législation en vigueur repose sur la loi du 8 floréal an XI, puis sur les lois des 9 et 27 février 1832, 26 juin 1836, etc. On peut la résumer en quelques mots : les marchandises à l'entrepôt sont en quelque sorte considérées comme n'étant point encore entrées en France. Aussi ne paient-elles aucuns droits lors de l'exportation ; elles n'acquittent les droits que lorsqu'elles entrent dans la consommation.

Les *entrepôts réels* sont des magasins de la douane elle-même ; ses agents en ont les clefs et la surveillance immédiate. Les entrepôts *fictifs* sont au contraire des lieux de dépôts quelconques, magasins, caves ou greniers, du commerçant ou du fabricant intéressé.

Les premiers sont ouverts à tous les importateurs ; les seconds ne peuvent l'être que dans les villes auxquelles une loi spéciale accorde le *droit d'entrepôt*, dans les locaux admis pour chaque cas individuel par l'administration, enfin, sous l'engagement cautionné de l'intéressé de réexporter ou de payer les droits.

Les *entrepôts réels* de la plupart des villes maritimes ont été créés par des lois et sont entretenus par l'État. Un simple décret suffit pour les autres villes, quand les autorités locales ou les chambres de commerce se chargent de leur création et de leur entretien.

Les entrepôts, réels ou fictifs, ne doivent jamais recevoir des marchandises qui entrent en franchise ; et il est spécialement interdit aux entrepôts fictifs de recevoir aucunes marchandises avariées.

Les manipulations ne peuvent avoir lieu dans les entrepôts réels qu'en présence des préposés de la douane, mais rien n'empêche de vendre ou d'engager les marchandises qui s'y trouvent. Les entrepôts sont assimilés sous ce rapport aux *magasins généraux*, qui en

diffèrent surtout en ce qu'ils ne reçoivent que des marchandises françaises. Ces *magasins* forment de vastes dépôts, établis le plus souvent par l'initiative privée dans le voisinage des entrepôts de l'État, et où toutes les manipulations sont d'ailleurs permises (1).

Il est à peine besoin de dire que toutes les marchandises qui entrent dans les entrepôts ou en sortent, doivent être exactement déclarées et vérifiées. En général, les droits se paient sur la différence entre les quantités entrées et sorties, sauf si les marchandises ont été réduites par des causes accidentelles ou naturelles, auquel cas il y a remise proportionnelle de droits. Les marchandises peuvent circuler en franchise d'un entrepôt réel à l'autre, sauf quelques restrictions s'appliquant à des cas particuliers.

Les *entrepôts fictifs* sont eux-mêmes soumis à certaines prescriptions locales, et l'on tient également état de leurs entrées et de leurs sorties. Mais la statistique des marchandises déposées aux entrepôts réels est plus importante, et nous la présentons dans le tableau suivant, avec les quantités existantes à la fin des années 1879, 1880 et 1881.

Marchandises existantes aux entrepôts.	Quintaux métriques.		
	1881.	1880.	1879.
Arachide	178	400	33
Bois de teinture	6	150	3
Bois d'ébénisterie	6,634	4,779	10,461
Cacao	99,953	99,153	79,557
Café	644,508	409,043	389,244
Céréales de toutes sortes	254,143	236,672	183,023
Farines (froment, épeautre, méteil)	12,940	12,123	10,083
Coton brut et laine	2,341	1,409	5,821
Cuivre	1,838	2,472	5,846
Esprits et eaux-de-vie	44,337	29,970	24,702
Engrais de tous genres	1,351	41,654	43,343
Fers en barres on en bandes	58,948	50,490	40,540
Fers bruts	75,687	74,844	60,543
Graines oléagineuses. De lin	»	»	»
Graines oléagineuses. De sésame	111	22	355
Graines oléagineuses. De pavot	15	»	»
Graines oléagineuses. Autres graines à huile	80	81	95
Graisse, suif, saindoux	1,323	1,549	1,800
Houblon	39	16	113
Houille (brute, sans coke)	982,320	900,351	861,239
Huile d'olive	39,573	8,807	21,843
Huile grasse	27,577	37,057	17,890
Coton en balles	889	2,099	1,104
Légumes secs	441	351	323
Marbre	17,683	15,931	13,805
Quincaillerie	22,119	23,142	6,065
Peaux (brutes, sèches, fraîches)	4,206	2,943	3,789
Plomb	»	»	»
Poivre	26,266	33,956	42,546
Raisins secs	»	»	12

(1) Les marchandises n'y peuvent rester déposées que trois ans au plus.

Marchandises existantes aux entrepôts.	Quintaux métriques. 1881.	1880.	1879.
Raisins de Corinthe	1,824	712	709
Riz	14,577	15,662	4,251
Sel	38,316	31,783	51,762
Soufre	»	»	»
Sucre des colonies	74,155	59,699	102,699
Sucre étranger	30,779	76,106	60,862
Tabac	120,195	65,252	51,020
Thé	4,612	4,807	4,787
Tissus de coton	2,800	2,814	8,897
Tissus de laine	1,298	803	973
Viandes salées	14,758	15,909	16,291
Diverses	387,381	370,659	320,815
Ensemble	3,016,488	2,812,655	2,448,034

FF. — Droits de port et de navigation.

Sans avoir une grande importance par leur rendement, ces droits sont si souvent mentionnés, qu'il est au moins nécessaire d'en donner une idée générale.

Rappelons d'abord que les douanes françaises distinguent entre le *cabotage*, ou la navigation d'un port français à un autre port français, et le *voyage au long cours*, ou la navigation internationale; les droits dont nous allons parler ne s'appliquent qu'à cette dernière, à moins que nous ne spécifiions le contraire.

Les *droits de navigation* sont variés, ils sont calculés tantôt d'après le tonnage ou le corps du navire, tantôt séparément pour les actes et documents (1). Le tonnage est déterminé par le procédé Moorsom, qu'un décret du 24 mai 1873 a décrit en ajoutant des règles spéciales sur le jaugeage des navires vides, chargés et à vapeur.

Tout navire français doit avoir son *acte de francisation*, qui constitue en quelque sorte son état civil, et indique son propriétaire, sa provenance, etc. Cet acte est soumis au tarif suivant : si le navire a moins de 100 tonnes, 10,8 centimes par tonne (2); de 100 à 200 tonnes, 24 fr. par bâtiment; de 200 à 300tonnes 28, fr. 50 par bâtiment; au-dessus de 300 tonnes, 28 fr. 80 pour les premières 300 tonnes, et 7 fr. 20 pour chaque 100 tonnes en sus (loi du 27 vendémiaire an II). Ces taxes s'appliquent aux navires construits en France ou dans ses colonies, et appartenant pour moitié au moins à des Français. Les navires cons-

(1) Le droit de tonnage proprement dit n'existe plus depuis la loi du 19 mai 1866. Il faut, de plus, remarquer que les navires étrangers, outre la taxe de francisation, supportent, lorsqu'ils sont acquis par un Français, une taxe d'entrée, fixée par tonne et comme suit par le tarif de 1881 : coques de navires, et même les navires à voiles ou à vapeur entièrement armés, 2 fr.; bateaux de rivière de toutes grandeurs et bateaux de mer au-dessous de 10 tonnes, en bois, 10 fr., en fer, 40 fr. par tonne.

(2) La loi du 2 juillet 1836 porte 9 cent. par tonne, mais il faut ajouter 2/10 additionnels.

truits à l'étranger paient une surtaxe (Voy. ci-dessous la note 1).

Tout navire français qui quitte le port doit en outre être muni d'un *congé* ou permis de naviguer, dont le coût est de 7 fr. 20 pour les navires de plus de 50 tonnes et même pour les bâtiments de 30 à 50 tonnes qui ne sont pas employés à la pêche (le droit n'est que de 3 fr. 60 pour ces derniers) ; les bateaux pontés au-dessous de 30 tonnes paient 1 fr. 20; ceux qui n'ont pas de pont, de même que les barques de pilote, sont francs de taxe.

Les bâtiments étrangers doivent dans le même cas se munir d'un passeport au droit de 1 fr. 20 (50 centimes en Algérie).

Le *droit de quai*, qui paraît être une sorte de compensation des droits de tonnage supprimés, s'applique aux navires français et étrangers (loi du 30 janvier 1872) ; il est de 50 centimes par tonne de fret pour les navires venant d'un port de l'Europe ou des côtes méditerranéennes, et de 1 fr. pour les navires venant de plus loin. Quant aux paquebots qui servent uniquement au transport des personnes, chaque voyageur, même enfant, est compté pour une tonne, un cheval pour deux tonnes, une voiture à deux roues pour 3 tonnes, une voiture à 4 roues pour 4 tonnes. Les bateaux à vide sont exempts du droit, de même que les caboteurs, et les bâtiments qui ont déjà mouillé dans un port français ; ces derniers ne paient qu'au premier port où ils ont abordé.

Le *droit de permis* coûte 60 centimes par navire ; il est dû pour charger ou décharger, et s'applique aux navires français et étrangers.

Les taxes sanitaires ont un caractère plus spécial, et le recouvrement en est confié à des employés spéciaux.

On sait que tout navire est tenu de déclarer à l'arrivée son état sanitaire ; mais cette déclaration n'est pas toujours frappée d'une taxe : les navires de guerre, de même que les bâtiments qu'une circonstance quelconque force à prendre refuge, enfin les bateaux de pêche français et étrangers, en sont exempts.

Les taxes sanitaires comprennent un *droit de reconnaissance* et un *droit de station*, tous deux proportionnels au tonnage. Le premier est de 5 à 15 centimes par tonne, et les bateaux français qui font le grand cabotage (c'est-à-dire qui contournent l'Espagne pour passer de l'Atlantique dans la Méditerranée ou *vise versa*) sont eux-mêmes assujettis à un droit de 5 cent. Le droit de station est de 3 centimes par tonne, et par jour s'il y a quarantaine ; en pareil cas, il est en outre dû pour frais de séjour au lazaret 2 fr. par jour et par voyageur de première classe, 1 fr. par voyageur de deuxième, et 50 centimes par voyageur de troisième. La désinfection des marchandises enfin coûte 50 centimes ou 1 fr. par 100 kilogr. suivant leur nature (décret du 22 février 1876).

Outre ces taxes générales, onze des plus grands ports ont encore aujourd'hui des *péages spéciaux*, assez analogues aux anciens péages des ponts et des chaussées, et qui sont destinés aux frais d'amélioration du port qui les perçoit. Ces droits diffèrent de port à port entre 10 centimes (à Marseille) et 75 centimes (au Havre) par tonne.

D'autres taxes ont pour objet de protéger la *navigation française*. L'administration distingue à cet effet trois sortes de navigations:

1° La *navigation de concurrence*, c'est la navigation au long cours, en d'autres termes, la navigation internationale;

2° La *navigation réservée*, c'est le cabotage, qui est réservé exclusivement aux navires français; elle comprenait autrefois aussi le commerce avec les colonies;

3° La pêche grande et petite.

Chacune d'elles a ses privilèges et sa protection spéciale. Ainsi (nous reprenons les numéros) :

1. — La *surtaxe de pavillon*, ou l'augmentation de la taxe quand la marchandise arrive sous pavillon étranger, a bien été nominalement abolie; mais, ce qui revient à peu près au même, on a affranchi en même temps l'importation par navire français de certaines taxes qui grèvent encore l'importation par navire étranger. La *surtaxe d'entrepôt* est également destinée, comme nous l'avons dit, à favoriser l'importation directe des pays de provenance. Comme ces taxes n'atteignent que très imparfaitement leur but, et qu'elles sont un faible secours pour la navigation indigène, on a de plus imaginé, par la loi du 27 janvier 1881, d'accorder aux entreprises françaises des *primes directes*, et cela de deux manières :

a) Le *constructeur* (français) reçoit une prime de 60 fr. par tonne pour les navires de fer; de 20 fr. par tonne pour les navires de bois au-dessus de 200 tonnes, et de 10 fr. par tonne pour ceux au-dessous de 200 tonnes; de 40 fr. par tonne pour les navires mixtes de bois et de fer; enfin de 12 fr. par quintal métrique de leurs machines à vapeur. Ces primes sont considérées comme une sorte de restitution des droits d'entrée que le constructeur a dû payer pour les matériaux qu'il emploie, la loi du 27 janvier 1881 (art. 7) ayant soumis à certains droits les matériaux employés à la construction des navires, qui jusqu'alors entraient pour la plupart en franchise, comme cela a lieu encore en Allemagne.

b) Chaque navire *au long cours* reçoit, la première année qu'il voyage, 1 fr. 50 par tonne pour chaque mille lieues marines par lui parcourues. Cette prime décroît ensuite chaque année à raison de 7 cent. 1/2 pour les bâtiments de bois ou mixtes, de 5 centimes pour les bâtiments de fer.

2. — Le *cabotage* est suffisamment protégé par l'exclusion prononcée à l'encontre des navires étrangers. On le tient d'ailleurs quitte de la plupart des droits de port et de navigation.

3. — La *pêche* est protégée pour elle-même et comme industrie; mais les primes dont il est ici question sont principalement établies pour que l'État puisse trouver constamment dans l'équipage des bateaux primés des matelots pour sa marine.

Nous avons dit que l'on distingue la *grande* et la *petite pêche :* la première se fait en haute mer et comprend la pêche de la baleine et de la morue; la seconde se fait sur les côtes et comprend la pêche du hareng, du maquereau, des sardines et du thon (il y a encore une pêche plus petite, la *pêche côtière* proprement dite, que nous nous contentons de mentionner). La pêche de la baleine a été à peu près abandonnée par la France depuis 1864, le profit en a semblé trop médiocre; la grande pêche ne comprend plus guère aujourd'hui que la pêche de la morue, qu'on encourage par les primes suivantes : *a*) 50, 30 ou 15 fr. suivant les circonstances, comme prime d'armement pour chaque homme embauché; *b*) des primes pour l'équipement du navire, qu'il serait sans intérêt de spécifier ici; *c*) le sel est exempt de tout droit pour la pêche.

La petite pêche a également quelques faveurs, le sel en franchise, etc.

Il va de soi que le poisson capturé par des pêcheurs français entre en franchise; le poisson étranger paie 5 fr. par 100 kilogr.

La législation sur les *primes* de pêche a été prorogée à nouveau pour 10 ans en 1881, et il est probable qu'elle subsistera longtemps encore.

GG. — Produits des douanes et des taxes qui s'y rattachent.

Les tableaux suivants, tout en éclairant les matières que nous venons d'étudier, renferment bien des éléments qu'il serait intéressant de comparer avec les documents analogues de l'Allemagne. On serait plus spécialement tenté de présenter ici une étude comparative entre les mouvements du commerce français et ceux du commerce allemand, surtout depuis que l'Allemagne s'est aperçue que c'était pour elle un devoir d'encourager ses exportations, et que les intérêts français correspondants ont reconnu que ses efforts n'étaient pas demeurés sans résultat. Nous devons cependant résister à cette tentation, d'autant plus que la statistique allemande, encore très incomplète jusqu'à ces dernières années, ne fournirait que des renseignements laissant trop à désirer.

Quoiqu'il en soit, le tableau suivant caractérise très bien l'élasticité du commerce et de la force productive de la France, surtout par les chiffres des années voisines de la guerre de 1870-71.

Montant des importations et des exportations (en millions de francs).

ANNÉES.	MARCHANDISES.		MÉTAUX PRÉCIEUX.	
	IMPORTATION.	EXPORTATION.	IMPORTATION.	EXPORTATION.
1850	790.7	1,068.1	221	127
1851	765.1	1,158.1	298	133
1852	989.4	1,256.9	240	226
1853	1.196.1	1,541.9	433	260
1854	1,291.6	1,413 7	582	329
Moyenne quinquennale....	1,006.9	1,287.8	355	215
1855	1,594.1	1.557.9	504	481
1856	1,989.8	1,893.0	576	483
1857	1,872.9	1,865.8	670	581
1858	1,552.8	1,887.3	717	242
1859	1,640.7	2,266.4	940	570
Moyenne quinquennale....	1,732.1	1,894.1	681	471
1860	1,897.3	2,277.1	604	448
1861	2.442.3	1,926.4	420	503
1862	2,198.6	2,242.7	536	456
1863	2,426.4	2,642.6	533	588
1864	2,528.2	2,924.2	734	651
Moyenne quinquennale....	2,298.6	2,402.6	565	529
1865	2,641.8	3,088.4	659	433
1866	2,793.5	3,180.6	1,065	554
1867	3,026.5	2,825.9	349	253
1868	3,303.7	2,789.9	849	365
1869	3,153.1	3,074.9	687	264
Moyenne quinquennale....	2.983.7	2,992.0	720	374
1870	2,867.4	2,802.1	416	291
1871	3,566.7	2,872.5	301	502
1872	3,570.3	3,761.6	383	334
1873	3,554.8	3,787.3	565	492
1874	3,507.6	3,701.1	952	159
Moyenne quinquennale....	3,413.4	3,384.9	523	349
1875	3,536.7	3,872.6	875	219
1876	3,988.4	3,575.6	804	859
1877	3,669.8	3,436.3	683	142
1878	4,176.2	3,179.7	543	189
1879	4,595.2	3,231.3	332	424
Moyenne quinquennale....	3,993.3	3,459.1	648	227
1880	5,033.1	3,467.8	295	470
1881	4,868.4	3,561.5	303	302

Le tableau qui suit donne les recettes totales de l'administration

des douanes, sel et sucre exceptés (1) (nous en avons traité à part), et met en regard le produit des droits de douane sur les marchandises, celui des taxes accessoires et les totaux.

Produits des douanes et taxes accessoires (en millions de francs).

ANNÉES.	RECETTES totales des douanes.	PRODUIT des droits sur les marchandises de toute sorte.	TAXES accessoires de tous genres.	ANNÉES.	RECETTES totales des douanes.	PRODUIT des droits sur les marchandises de toute sorte.	TAXES accessoires de tous genres.
1850	154.0	82.9	8.5	1866	152.0	66.3	6.2
1851	147.8	80.9	8.8	1867	145.7	69.8	2.2
1852	175.2	96.4	8.3	1868	147.3	75.0	2.0
1853	177.9	95.8	8.2	1869	144.6	71.6	2.0
1854	184.6	93.6	7.4	1870	153.5	79.7	1.9
1855	226 3	118.0	7.7	1871	182.0	104.2	2.1
1856	213.1	116.6	8.3	1872	181.5	98.1	12.3
1857	221.2	116.4	8.3	1873	257.2	148.6	13.1
1858	221.5	109.1	9.6	1874	222.6	143.9	13.2
1859	228.5	111.0	10.6	1875	267.9	166.8	14.9
1860	171.1	77.2	9.6	1876	289.6	184.3	14.6
1861	161.6	73.3	8.0	1877	297.6	181.1	14.7
1362	186.7	81.5	6.7	1878	313.7	201.5	15.7
1863	195.3	72.3	6.4	1879	328.3	220.4	16.8
1864	162.6	64.3	5.9	1880	367.4	213.2	17.4
185	153.6	64.1	5.3	1881	345.5	327.4	18.1

Quand on compare les divers tableaux publiés sur cette matière, il faut toujours examiner avec le plus grand soin s'ils se composent des mêmes éléments. C'est ainsi, par exemple, que souvent le produit du sucre n'est pas séparé de l'ensemble des droits de douane ; d'autres fois, on ajoute encore au montant total des droits des douanes le produit du sel en tant qu'il est perçu par les douaniers.

Il arrive de même que le produit de l'une ou de l'autre des taxes de navigation perçu par les mêmes préposés est englobé dans ces totaux. Nous croyons donc devoir donner le tableau suivant, qui spécifie les rendements et complète ainsi les tableaux précédents.

	1875.	1876.	1877.
	fr.	fr.	fr.
I. *Droits d'entrée sur marchandises*	166,893,328.14	185,205,913.15	181,154,745.07
Taxe des sucres (*a*)	61,542,863.87	64,175,891.44	77,849,649.35
Taxe des métaux précieux (*b*)	21,645. »	15,240. »	11,835. »
Droits d'exportation (*c*)	353,012.71	273,872.30	256,756.75
Droit de statistique	5,844,998.90	5,939,425.91	5,905,498.20
Total des droits de douane	234,655,848.62	255,610,342.70	265,178,484.30

(1) Le droit de douane sur le sel est de 0 fr. 60 à 6 fr. 30 par 100 kilogr. Les douanes perçoivent en outre l'impôt des marais salants, et en général tous les droits sur le sel jusqu'à 15 kilomètres des côtes ; mais bien entendu les droits de douanes et ceux des contributions indirectes (même perçus par les douaniers) sont des taxes distinctes.

	1875.	1876.	1877.
	fr.	fr.	fr.
II. *Droits de navigation.*			
Francisations..................	5,816.47	5,210.92	3,813.08
1875 1876 1877 Nombre... 846 846 917			
Droits de quai.................	4,393,547.53	4,861,414.80	4,924,274.83
1875 1876 1877 Nombre... » » 25,876			
Droits de congé pour navires français.....................	41,497.80	40,526.40	39,958.80
1875 1876 1877 Nombre... 11,861 11,517 11,614			
Droits de passe-port pour navires étrangers....................	31,682.40	32,782.80	31,360.20
1875 1876 1877 Nombre... 26,402 27,317 26,141			
Permis et certificats............	245,143.80	240,421.60	239,767.50
1875 1876 1877 Nombre... 408,542 400,697 399,612			
Total des droits de navigation.	4,717,688.00	5,180,358.52	5,239,183.46
III. *Taxes accessoires.*			
Voitures (*d*)....................	208.34	129.17	1,220.84
Timbres pour lettres de voiture et autres, etc....................	395,792.70	406,708.70	404,282.15
Timbres spéciaux pour actes de francisation..................	1,872.84	2,085.44	2,327.60
Contributions des communes pour les entrepôts (*e*).............	24,700.05	29,211.48	33,133.38
Contributions des fabricants de soude (pour la surveillance)...	413,872.56	413,456.20	452,649.51
Droits de magasinage...........	2,458.42	2,738.41	1,792.50
Recettes accidentelles	1,146,839.80	1,226,682.72	1,276,609.96
Produit des amendes et confiscations.......................	1,737,788.72	1,165,137.26	924,193.51
Plombage et estampillage.......	334,430.28	335,385.99	296,002.94
Total des taxes accessoires..	4,057,463.71	3,582,535.37	3,392,212.39
Total général...............	248,431,000.33	264,373,236.59	273,809,880.22
Impôt du sel....................	24,548,608.83	25,322,115.28	23,833,560.42
Ensemble.................	267,979,609.16	289,695,351.87	297,643,440.64

Voici les explications appelées par les renvois ci-dessus : *a*) Une faible partie seulement de la somme ci-contre provient des droits de douane. — *b*) L'or et le platine en lingots paient une taxe purement nominale de 10 francs par kilogr., et l'argent en lingot 1 franc seulement; par contre, l'or en feuille paye 2,500 francs; l'argent en feuille 2,000 francs, l'or et l'argent en fils 500 francs par kilogr. — *c*) Ce chiffre comprend presque exclusivement les droits sur les chiffons, abolis aujourd'hui. — *d*) Le voyageur entrant en

France avec une voiture qu'il veut remmener avec lui à l'étranger paie le droit; mais ce droit lui est restitué quand il sort. — *e*) Les communes peuvent obtenir la création d'un entrepôt, si elles consentent à supporter une partie des frais.

On ne peut guère encore porter de jugement sur les effets du nouveau tarif; il vient d'entrer en vigueur, et les traités de commerce le modifieront sans doute en bien des points. Ses taxes sont un peu plus élevées que celles du tarif conventionnel de 1860, et sont fréquemment supérieures à celles du dernier tarif allemand.

Nous avons déjà dit que les négociations relatives aux traités n'avaient point encore complètement abouti, et le courant de l'opinion, dans les régions influentes, n'incline pas en ce moment, en France, à faire des concessions importantes. S'il n'est plus guère personne qui y soutienne encore le système radical de la suppression totale des taxes de douanes, les opinions y sont aussi nombreuses que les intérêts, quant à la mesure à leur donner.

E. — LES MONOPOLES.

AA. — *Généralités.*

Nous n'avons à traiter ici ni des monopoles privés ou des privilèges, ni des monopoles naturels; mais des monopoles *publics* ou d'*État*, établis dans un but ou un intérêt général; et nous n'avons même qu'à les envisager comme un des modes de perception de l'impôt. Nous n'avons donc pas à traiter de la nature du monopole en lui-même, ou de ses espèces; mais seulement des avantages de ce mode de perception d'un impôt, et de l'application qui en est faite en France.

Les monopoles publics s'étendent en France à trois objets de consommation : le *tabac*, la *poudre* et les *allumettes* (1).

Le tabac est peut-être le seul objet dont tout le monde s'accorde à approuver l'imposition. Qu'on parcoure tous les traités théoriques ou pratiques de finances, on y trouvera difficilement une critique sérieuse contre son principe, et, fumeurs ou non, les financiers

(1) Les *communes* ont établi, de leur côté, certains monopoles locaux, en affermant certains droits exclusifs, par exemple le droit de stationner sur la voie publique, et celui de poser des tuyaux pour le service du gaz ou des eaux. Ces concessions sont pour elles des sources de revenus, et l'on pourrait aussi les considérer comme un système de perception; nous en reparlerons au chapitre des recettes communales. — Le privilège analogue à un monopole qui résulte des brevets d'invention ne constitue point un mode de perception d'impôts. — Les chemins de fer ne jouissent, en France, d'aucun monopole légal.

sont au moins d'accord en ce point, que le tabac doit être imposé.

On reconnaît partout que fumer est chose inutile, même malsaine ajoutent les médecins, un pur luxe en tous cas, et certaines âmes délicates vont même jusqu'à dire, un vice. On ne conteste pas davantage que l'impôt du tabac est bien réellement supporté par le consommateur lui-même, et que l'incidence n'en peut pas être déplacée.

Mais où l'on commence à ne plus être aussi d'accord, où la controverse est même très vive, c'est lorsqu'il s'agit de s'entendre sur le meilleur moyen de tirer un impôt du tabac.

En *Allemagne*, depuis assez longtemps, on applique au tabac indigène une taxe foncière d'un genre spécial, que la loi du 26 mai 1868, pour ne pas remonter plus haut, avait fixé à 60 pfennigs par 85 mètres carrés. Cette taxe était donc proportionnelle à la surface cultivée et peu productive. On calculait en effet qu'elle correspondait à une taxe de 5 marks 14 pfennigs (6 fr. 42) par 100 kilogr., en sorte que son produit comparé aux recettes de la régie française, était par trop insignifiant, étant de 1,300,000 marks contre 169,000,000 de marks et plus, en France, sauf à ajouter au premier chiffre environ 12,000,000 de marks, produit du droit d'entrée en Allemagne sur les tabacs étrangers, à raison de 24 marks par 100 kilogrammes, soit 16,625,000 fr. contre 611,250,000 fr.

L'exploitation si défectueuse d'un impôt qui pouvait être extrêmement productif, devenait de plus en plus inacceptable. La loi allemande du 16 juillet 1879, transformant le système, remplaça la taxe proportionnnelle à la surface par une taxe au poids. Au lieu de la surface (1), c'est donc son *produit* que l'on mesure aujourd'hui, et cela après qu'il a été convenablement séché et préparé. Selon une loi de 1879, le tabac indigène paie en Allemagne :

Par 100 kilogr..............	20 marks	pour l'année 1880
—	30 —	— 1881
—	45 —	— 1882 et les années suivantes.

Le droit d'entrée a été élevé en proportion, et, d'après l'exposé des motifs de la loi de 1879, on évalue maintenant le rendement probable de l'impôt du tabac à environ 30,000,000 de marks, dont 6,700,000, pour le tabac indigène, et 23,300,000 pour le tabac importé. Cette somme paraît encore bien minime, eu égard à l'étendue de l'Empire et à ses nombreux fumeurs, quand on la compare

(1) A la vérité, des cultures inférieures à quatre ares peuvent encore être imposées à la surface (4,5 pfennigs par mètre carré) ; mais la taxe au poids deviendra probablement la seule applicable à la longue.

aux recettes que le tabac procure aux pays voisins. Aussi est-il assez naturel que le gouvernement songe à l'augmenter en introduisant un meilleur mode de perception. Il ne suffirait pas d'élever encore la taxe, car ce serait exciter la fraude, ou du moins on la faciliterait, et les autorités seraient impuissantes à la réprimer si le mode de la perception ne leur venait en aide.

On peut distinguer trois modes de perception.

Dans le *premier*, pratiqué, non sans différences d'ailleurs, par la Russie et les États-Unis, l'impôt est perçu au moyen d'un timbre que le consommateur paye au moment de l'achat (1). Dans le *second*, qui est celui de l'Angleterre, on défend la culture du tabac à l'intérieur; cette denrée provient ainsi uniquement du dehors, et paye à la douane de forts droits d'entrée. Le *troisième*, acceptée par la France, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, l'Espagne et la Roumanie, consiste à attribuer exclusivement à l'État le monopole de la fabrication et de la vente de tabac, et à comprendre dans le prix de vente l'impôt dont on veut le charger.

Chacun de ces systèmes a ses avantages, mais c'est bien le troisième, le monopole, qui, envisagé uniquement comme mode de perception, présente certainement le moins d'inconvénients. Il offre en outre l'avantage considérable que *tout ce que le consommateur paie au-dessus du prix de revient, tombe dans la caisse de l'Etat.*

Le monopole, tel qu'il existe en France par exemple, n'entraîne d'ailleurs nullement une prohibition de la culture indigène, comme cela se rencontre en Angleterre; et s'il la limite, il assure par contre au producteur le placement rémunérateur de ses tabacs. Le système russo-américain de la *banderole* ou du timbre ne permet pas de rendre l'impôt proportionnel: le tabac grossier et le tabac fin sont ainsi soumis à une même taxe. C'est le monopole qui permet de graduer exactement les droits suivant les qualités. Il réunit dont les deux conditions importantes d'une excellente forme d'impôt : il fait rendre à son objet tout ce qu'il peut donner d'impôt, et il proportionne équitablement les charges.

Ces avantages marqués l'eussent fait depuis longtemps adopter par tous les pays, s'il n'avait rencontré sur sa route des intérêts privés parfois considérables, et des considérations politiques plus générales. Nous n'avons pas à entrer ici dans une étude de ces questions ; mais il nous sera sans doute permis, avant de passer à l'exposé du système

(1) L'exposé du système américain se trouve entre autre dans les *Annales de Hirth*, année 1878; celui du système russe, dans la brochure de M. Mayr: *Das deutsche Reich und das Tabaksmonopol*, Stuttgard, 1878. — Voy. aussi le rapport de l'enquête allemande de 1878.

français, c'est-à-dire de la pratique, de citer, en passant, ce que la théorie pure enseigne sur ce point.

Aucun homme compétent n'en a peut-être parlé avec plus de savoir et d'autorité que M. Lorenz von Stein (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 4e édit. Leipzig, 1878, tome II, pages 272 et suivantes). Il y démontre « qu'un impôt minime sur un objet en état de supporter un fort impôt est en contradiction directe avec toute bonne politique financière, tant au point de vue du fisc qu'au point de vue du contribuable, car en somme, ne faut-il pas que les contribuables paient en tous cas ce qui est nécessaire aux services publics? » « Aussi, ajoute-t-il plus loin, tout système qui ne demande à une matière éminemment imposable comme le tabac qu'un produit minime, doit être considéré comme défectueux, surtout s'il se montre incapable de proportionner l'impôt à la qualité, évitant de frapper le mauvais tabac du pauvre du même droit que le fin tabac du riche. »

Ce dernier point est en effet au moins aussi important que le soin et la prévoyance qui tendent à prévenir les fraudes et à procurer à l'État tout le bénéfice que l'objet imposé peut rendre.

« Il est donc certain, dit encore M. de Stein, que le tabac ne saurait être imposé rationnellement que par la voie du monopole; et cette nécessité est telle qu'il n'y a pas d'intérêt privé de producteur ou de fabricant qui puisse y faire échec, parce que, étant donné la nature du tabac, lui demander moins que ce qu'il peut rendre au fisc, c'est grever injustement d'autres objets déjà très suffisamment imposés. Et cependant ce monopole, combattu naturellement en tous lieux par les intérêts opposés, n'existe encore que dans une partie de l'Europe! La théorie a eu de son côté le tort de ne pas mieux reconnaître cette vérité jusqu'à ce jour. C'est que son préjugé traditionnel contre tout monopole lui a fermé les yeux sur les raisons essentielles qui le recommandent pour cet objet. Quoi qu'il en soit, le monopole du tabac est de plus en plus appliqué, et il n'est pas douteux qu'il ne devienne un jour la forme acceptée par l'Europe entière. »

M. de Stein est peut-être trop optimiste ici, car la logique ne gouverne pas toujours les choses de ce monde. Mais nous ne pouvons refuser notre entière adhésion à tout ce qui précède. Le critérium que M. A. Wagner indique pour juger de la valeur des monopoles comme mode de perception des impôts (*Finanzwissenschaft* I, livre II, ch. IV, A, p. 338), aboutit tout à fait à la même conclusion. Suivant lui, « pour savoir s'il est bon de maintenir ou d'introduire un monopole uniquement fondées sur un *intérêt fiscal* sur le sel, le tabac et autres objets, il faut simplement se demander s'il est bon que ces objets soient frappée d'un impôt, et, au cas d'affirmative, si le mo-

nopole ou la régale n'est pas la forme si bien appropriée à sa perception, qu'elle doive être adoptée malgré toutes les entraves qu'elle mettrait au commerce et à la production. »

Nous consacrerons des chapitres spéciaux aux monopoles de la *poudre* et des *allumettes*, et nous allons en premier lieu traiter maintenant du monopole du tabac, ce que nous ferons en puisant exclusivement à des sources françaises.

BB. — Le monopole du tabac en France.

HISTORIQUE.

La première plante de tabac apportée en Europe, fut offerte, on le sait, en 1560, par Nicot, ministre de France en Portugal, à la reine Catherine de Médicis, et cette plante reçut ainsi les noms de *nicotiane* et d'*herbe de la reine*. Le nom de *tabac*, postérieur et sans doute espagnol d'origine, est dérivé par les uns de *Tabago*, l'une des Antilles, par d'autres de *Tabasco*, ville du Mexique.

Il semble intéressant de rappeler en passant que l'habitude de priser se répandit en France bien plus vite que celle de fumer. Richelieu put ainsi, dès 1620, frapper d'une taxe le tabac à priser, tandis que Colbert n'introduisait qu'en 1674 le *monopole royal de la fabrication*, comprenant aussi le tabac à fumer.

Suivant l'usage d'alors pour la plupart des impôts, ce monopole fut aussitôt affermé, et cela pour quelques centaines de mille livres seulement. Mais ce fermage s'éleva rapidement; en 1730, il est de huit millions, en 1778, de 22 millions, en 1790, année où il fut aboli, de 30 millions (1).

Cette suppression inconsidérée ne doit pas nous étonner venant d'une époque dans laquelle on s'était écrié : « Périssent les colonies plutôt qu'un principe ! » Chacun invoquait alors des principes, et condamnait sans scrupule ce qui ne cadrait pas avec eux. D'ailleurs, le mot de monopole lui-même ne sentait-il pas son ancien régime?

Le tabac put donc se cultiver, se fabriquer et se vendre en toute liberté; le tabac étranger restait frappé d'un droit d"importation de 25 francs par quintal. Mais la franchise de la culture ne dura guère. En l'an VII déjà (22 brumaire et 9 prairial) les producteurs se voyaient imposés d'un droit de fabrication, auquel venait s'ajouter dès le

(1) Ces dernières sommes sont d'autant plus importantes que le monopole ne s'appliquait pas à la Franche-Comté, l'Asace, l'Artois, le Hainaut, le Cambrésis et la Flandre.

24 avril 1806 un droit de vente, en même temps qu'on organisait une surveillance sévère, et qu'on soumettait à un contrôle la culture elle-même du tabac. Enfin le produit de ces taxes restant inférieur aux 30,000,000 de l'année 1790, Napoléon Ier rétablit le monopole, par un décret du 29 décembre 1810 (1), qui n'a pas cessé d'être en vigueur.

Ce rétablissement ne s'accomplit cependant pas sans lutte; les intéressés s'agitèrent, invoquant, tout comme on l'a fait récemment en Allemagne, tous les arguments théoriques par lesquels on a coutume de combattre les monopoles. A chaque prorogation du monopole, c'est-à-dire à peu près tous les dix ans, le même assaut se renouvelait. Il devint si vif qu'une grande commission d'enquête dut être nommée en 1835 pour étudier la question à fond.

Cette commission, composée de neuf membres, était présidée par le célèbre Dupin, et avait pour secrétaire M. Vivien, auteur d'excellents ouvrages sur la science administrative, et depuis ministre. Son rapport, très complet (Voy. *Procès-verbaux des séances de la Chambre*, session de 1837), présente un intérêt tout spécial, et nous regrettons de ne pouvoir en citer ici les plus importants passages (2).

(1) Un décret du 12 janvier 1811 réglementa la nouvelle institution; une loi du 28 avril 1816 acheva de l'organiser.

(2) Voici cependant quelques extraits des *résolutions* auxquelles il s'arrêta :

1. « L'impôt des tabacs est assis sur une matière essentiellement imposable; il procure à l'État un revenu qui, accru progressivement pendant les dernières années, excède aujourd'hui 54 millions, et peut bientôt s'élever à 60.

» Le régime, à l'aide duquel cet impôt est perçu, diffère de tous les autres modes suivis pour le recouvrement des revenus publics. Mais il n'est point contraire à la Charte et aux principes de notre droit public, comme on l'a prétendu; la loi est chargée de régler les formes de perception de tous les impôts; elle a pu adopter celle qui restreint les cultures et qui confère à l'État le privilège de la fabrication et de la vente du tabac. Un droit exercé sous le contrôle des pouvoirs publics, au nom de l'État, en vertu des lois, n'est pas un monopole, dans le sens habituellement attaché à ce mot, et le législateur peut le maintenir, si l'intérêt général le commande.

» Cette forme est-elle profitable à l'État? l'impôt assuré sous le régime actuel le serait-il également sous un régime de liberté?

» Si le revenu public ne doit pas être compromis, la liberté est préférable aux restrictions, elle satisfait à des considérations d'un ordre élevé, offre certains avantages réels et doit restituer aux citoyens l'exercice des droits dont la perte est regrettable. Mais si le revenu public cesse d'être garanti, la nécessité de le conserver doit prévaloir sur toute autre considération; un impôt qui rapporte au delà du vingtième des recettes générales du Trésor, sans soulever de plaintes, ne peut être légèrement ébranlé.

2. » La liberté de la culture aurait pour conséquence de nuire au Trésor, sans profiter sensiblement à l'agriculture.....

3. » La liberté de la fabrication serait préférable au régime actuel, si l'on considère les intérêts de l'industrie, cependant il ne faut pas évaluer ces avantages au delà de leur importance réelle... .

» La liberté de la fabrication paraît également difficile à concilier avec les intérêts du Trésor; l'exemple de ce qui s'est passé à l'époque où cette liberté existait, le souvenir des tentatives nombreuses et impuissantes qui ont été faites pour assurer la

La commission démontra jusqu'à l'évidence que ce mode de perception de l'impôt du tabac n'a aucun rapport avec les anciens monopoles légitimement détestés ; que si la liberté a ses droits, le Trésor public a ses nécessités ; que la libre culture du tabac nuirait au Trésor sans profit pour l'agriculture ; que si, au point de vue de l'industrie, la libre fabrication pouvait être préférable au monopole, il ne fallait point exagérer cet avantage, et qu'en tous cas cette liberté ne s'exercerait qu'aux dépens du fisc ; enfin, que tous les autres systèmes sont pleins de lacunes et favorisent la fraude. La commission ne put rien trouver de vraiment pratique dans les nombreux projets qu'on lui présentait en remplacement du monopole, et nous avouerons qu'il en a été de même pour nous en parcourant ces documents.

La commission n'en examina pas moins les projets qu'on lui soumettait, et les discuta à fond. Parmi ceux-ci il en est un qui mérite d'autant plus une mention spéciale que son auteur défendait les intérêts de Strasbourg. Ce projet est celui de M. Humann, qui fut plus tard ministre des finances, et qu'il avait déjà présenté, en 1824, à la Chambre des députés. « Dans ce projet, dit le rapporteur de la commission, le principe de la liberté illimitée du commerce a été soutenu d'une manière brillante, et le monopole a été attaqué avec vigueur ; mais le problème du remplaçement de l'impôt n'a pas été résolu, parce qu'il n'était pas possible qu'il le fût... »

Cependant M. Humann, qui, en proposant de substituer un régime de taxes au monopole, s'occupait de bonne foi d'entourer la perception de garanties dont il avait reconnu la nécessité, n'hésitait pas à chercher des accomodements avec le principe de liberté qu'il défendait avec tant de chaleur. L'industrie agricole (la culture du tabac) serait déclarée libre, mais à la condition de subir toutes les formes ou les restrictions du contrôle actuel... La fabrication serait également déclarée libre, mais à la charge de n'établir des manufactures que dans les chefs-lieux d'arrondissement ayant octroi, et pour chaque fabricant de payer un cautionnement de 100,000 francs. Et cependant il y aurait eu à réduire beaucoup sur les 42 millions que l'impôt rend actuellement.

Ces extraits témoignent du soin et de la pénétration que la commission mettait dans l'accomplissement de sa tâche, et ses conclusions sont en effet si bien raisonnées, que le monopole fut depuis lors prorogé plusieurs fois, presque sans contestation.

perception de l'impôt avertissent suffisamment des obstacles que cette perception rencontrerait encore.

» Des systèmes nombreux ont été proposés, l'examen de chacun d'eux laisse découvrir des lacunes dont la fraude profiterait. »

La question ne fut soumise à une nouvelle enquête que vers 1876, et les résultats en ont été consignés dans l'*Enquête parlementaire sur l'exploitation du monopole des Tabacs* (Paris, Imprimerie nationale, 1876, 1088 pages). Nous lui emprunterons également quelques données importantes, mais en faisant observer préalablement que cette enquête ne mettait point en question l'existence du monopole lui-même. Un de ses rapporteurs (M. Victor Hamille, président de la commission) nous dit en effet dans son introduction :

« L'Assemblée, en ordonnant qu'il fût fait en son nom une enquête approfondie sur l'achat, la culture, la fabrication et la vente des tabacs, a entendu mettre hors de conteste le principe même du monopole. » Le second rapporteur, M. de Lamberterie, déclarait de même expressément que la *nécessité du monopole* n'était contestée par personne, et que la commission n'avait à délibérer que sur les *améliorations* dont il pourrait être susceptible (p. 130 et 131 du rapport).

La première question qui se présentait à la commission était donc de savoir s'il ne serait pas préférable d'*affermer* la fabrication des tabacs que de l'opérer directement. On y répondit négativement, surtout par la raison que le tabac était déjà suffisamment imposé, et que, d'autre part, le Trésor ne pouvait se passer d'aucune de ses recettes. Or, la *ferme* n'était possible qu'en violant l'une ou l'autre de ces conditions. En effet, l'industrie privée ne pouvait être substituée à l'État que sous l'une de ces trois formes : 1° fabrication libre avec un système de taxes frappant et le produit brut et le produit fabriqué ; 2° fabrication libre moyennant une concession de la part de l'État, et le paiement d'une licence et d'une taxe industrielle ; 3° fabrication monopolisée, mais affermée à une ou plusieurs compagnies payant à l'État une somme annuelle déterminée.

Le rapport examine de près chacun de ces trois systèmes et démontre que les deux premiers, pour donner à l'État des recettes suffisantes, demanderaient une telle élévation des taxes que l'on devrait s'attendre à des fraudes énormes, tant au dehors que dans les fabriques elles-mêmes.

Pour se rendre compte, en effet, de l'étendue possible de la fraude, en ces matières, il suffit de remarquer qu'en Angleterre le consommateur trouve assez souvent à acheter son tabac à un prix inférieur au taux du droit qu'il aurait dû payer, Ce prétendu tabac n'en contient sans doute que peu de véritable ; mais les ingrédients qui le composent n'ont naturellement pas payé les droits, de sorte l'Etat et le consommateur sont également fraudés.

Enfin, quant au troisième système, on ne voit pas pourquoi l'État

ne pourrait pas aussi bien percevoir directement le bénéfice de la fabrication que de le tenir d'un fermier. La partie technologique du rapport prouve d'ailleurs que les frais de production dans le système existant sont réduits à leur minimum, et qu'il serait bien difficile à personne de fabriquer à meilleur compte.

Ces extraits de l'enquête de 1876 suffisent pour montrer que la France s'en tient irrévocablement à son monopole. Nous aurons à revenir dans la section suivante sur d'autres détails intéressants puisés à la même source.

ORGANISATION DU MONOPOLE DU TABAC.

Le monopole actuel fut, nous l'avons dit, rétabli et organisé le 29 décembre 1810. Il fut depuis confirmé et renouvelé aux dates suivantes : 28 avril 1816, 17 juin 1824, 19 avril 1829, 12 février 1835, 23 avril 1840, 3 juillet 1852, 22 juin 1862, 29 décembre 1872. La loi de finances du 29 décembre 1882, art. 17 a prorogé le monopole du 1er janvier 1883.

Chacune de ces prorogations réserve à l'État le droit de permettre à l'intérieur la culture du tabac dans la mesure des besoins, de se pourvoir en tabac étranger selon qu'il le juge nécessaire, de seul préparer le tabac pour la consommation, enfin de le faire vendre par ses agents.

Cette section se divisera donc naturellement comme suit : 1° administration, personnel et frais ; 2° culture du tabac ; 3° fabrication ; 4° vente.

1° L'*administration* est aux mains d'un directeur général (1) ayant sous ses ordres les 37 employés de différents grades, au traitement total de 195,500 *francs* par an (Ch. 40 du budget), qui forment avec lui, au ministère des finances, la *Direction générale des tabacs;* c'est l'administration centrale. L'état des agents d'exécution figure au budget dans la grande division des frais de régie et de perception, savoir dans les chapitres 72 à 78 du ministère des finances.

Ces agents d'exécution comprennent : pour la fabrication, 212 agents des manufactures, dont 22 directeurs (avec traitement de 8 à 12,000 francs), 26 ingénieurs (5 à 7,000 francs), puis des sous-ingénieurs, etc., au traitement total de 807,080 francs ; enfin 542 employés de la culture et des magasins au traitement total de 1,076,370 francs (années 1882 et 1883). Sont plus spécialement chargés de l'*adminis-*

(1) La tentative réitérée de faire de ce service une subdivision de la direction générale des contributions indirectes a été condamnée par l'expérience, et l'on est toujours revenu au système d'une administration séparée.

tration, 8 directeurs (8 à 10,000 francs), 8 inspecteurs (6 à 7,000 francs), 4 sous-inspecteurs (3,500 à 4,000 francs), 30 contrôleurs de magasin (2,500 à 3,000 francs), 252 vérificateurs des cultures (1,300 à 3,000 francs), 162 surveillants des cultures (1,000 à 1,400 francs).

Remarquons encore que le pays entier est divisé en 26 districts géographiques, dont un pour l'Algérie; que huit d'entre eux ont à leur tête un directeur des tabacs, qui a la conduite des manufactures et la surveillance des cultures et des magasins de son districts; que onze circonscriptions forment des *directions de manufactures* qu'administre les directeurs des manufactures, aucun tabac n'étant cultivé dans ces circonscriptions; enfin, que sept autres districts forment des *directions de culture* (1), parce que le tabac s'y cultive mais ne s'y fabrique pas.

L'ensemble des dépenses de l'administration des tabacs, non compris les 195,500 francs pour l'administration centrale, et déduction faite de 100.000 francs pour les emplois vacants, se résume comme suit:

	1883.	1882.	1881.
	fr.	fr.	fr.
Personnel	1,943,450	1,883,450	1,883,450
Matériel	19.510,000	17,910,000	17,910,000
Aménagement, entretien et réparation des bâtiments	400,000	400,000	400,000
Constructions nouvelles	980,000	980,000	980,000
Dépenses diverses	430,000	353,000	353.000
Avances recouvrables	160,000	160,000	160,000
Achats et transports des tabacs	45,663,000	42,063,050	44,063,000
Ensemble	68,787,050	63,750,100	65,750,050

Cette somme représente les frais de perception ou d'exploitation, mais il ne faut pas oublier que ces frais de perception sont en même temps des frais de production d'un objet de consommation, sans qu'on ait de bénéfice à payer à un entrepreneur, ce bénéfice se confondant avec l'impôt.

Les dépenses du matériel comprennent :

	Gage des gens de service.	Salaire des ouvriers (2).
	fr.	fr.
Pour les magasins	130,000	360,000
Pour les fabriques	600,000	13,900,000

Quant aux achats de tabac brut, la dépense s'est élevé dans cha-

(1) Les chefs de celles-ci n'ont pas toujours le titre de directeurs, bien qu'ils en aient les fonctions; plusieurs n'ont que le titre d'inspecteurs.

(2) Le budget n'indique pas le nombre des ouvriers, mais l'enquête de 1875 nous permettra de combler cette lacune.

cune des trois années ci-dessus à 17,500,000 fr. pour le tabac indigène ; à 19,573,000 fr. en 1881, 17,573,050 en 1882, 19,510,000 en 1883 pour le tabac étranger, qui est en majeure partie américain ; 5,000,000 de fr. par an sont en outre employés en achats de cigares, et 180,000 fr. pour acquérir des échantillons de tabacs. Une somme de 10,000 fr. figure pour les tabacs saisis chez les cultivateurs en fraude, et une somme de 1,800,000 fr. pour frais de transport et accessoires.

2. La *culture du tabac* n'est autorisée que dans les départements suivants : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Dordogne, Gironde, Ille-et-Vilaine, Lot, Lot-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Haut-Rhin (Belfort), Haute-Saône, Savoie, Haute-Savoie, et Var. Des permissions d'essai de culture ont été accordées dans les départements suivants : Isère, Landes, Meuse, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Vosges. La culture est libre en Algérie.

Le ministre fixe chaque année la quantité de tabac indigène qu'il demandera à la récolte prochaine pour représenter les 4/5 de la consommation présumée. Il détermine de même le nombre d'hectares attribué à chaque département. Ce nombre est ensuite réparti par le préfet entre les arrondissements. L'administration fait en même temps connaître les prix qu'elle se propose de donner pour les diverses qualités.

Les cultivateurs font alors leurs offres, et une offre doit comprendre le produit d'au moins vingt ares de terrain. La récolte entière doit être livrée aux magasins de l'administration, à moins qu'on n'ait cultivé pour l'exportation, ce qui est généralement autorisé. Les cultures sont soumises à l'étroite surveillance d'employés spéciaux (surveillants et vérificateurs), subordonnées aux inspecteurs, et sous la haute direction des directeurs de culture.

Le nombre des plantes, le nombre des feuilles même, est exactement contrôlé, et les souches doivent être arrachées à époque fixe et détruites. Des règlements détaillés sur les récoltes punissent d'une amende sévère toute contravention (25 fr. par plante), et le propriétaire n'a pas le droit de conserver une seule feuille du tabac qu'il a produit.

Malgré toutes ces restrictions, la culture du tabac reste rémunératrice pour les producteurs, et le nombre de leurs offres s'élève chaque année à plus de 31,000. L'enquête de 1876 (rapport p. 584) donne pour les dix années 1863-1872 un chiffre de 309,500 cultivateurs de tabac ; et cependant certains départements n'ont été admis à en cultiver qu'après 1863, et ne figurent dans ce chiffre que pour cinq ou six ans, l'un d'eux même pour un an seulement, de sorte qu'une

simple division par dix ne donnerait pas une moyenne sûre. Il faut en dire autant du chiffre de 96,330 hectares relevé par l'enquête, car l'on peut admettre que plus de 10,000 hectares par an sont actuellement consacrés à la culture du tabac. La production totale pendant ces dix années s'est élevée à 118,017,782 kilogrammes.

Si nous remontons au delà de 1870, nous trouvons, pour 1869, 46,884 planteurs et 13,640 hectares. La culture indigène devait livrer cette année-là 24,000,000 de kilogr. à l'administration, mais celle-ci n'en accepta que 19,022,995 kilogr., sans doute à cause de la médiocre qualité de la récolte. Dans les années précédentes, les livraisons demandées et acceptées ont souvent atteint 21 à 24 millions de kilogrammes.

Le prix moyen payé par l'administration s'est élevé pour 1869 à 78 fr. 14 c. les 100 kilogr.; les qualités sont divisées en cinq classes, aux prix de 140, 130, 100, 80 et 50 fr.; l'administration paie même 150 fr. pour le tabac de tout premier choix ou de surchoix.

On a vu que la production indigène autorisée ne parvient pas toujours à fournir toute la quantité demandée. D'autre part, l'administration doit se procurer tous les ans du tabac étranger pour opérer certains mélanges. La dernière enquête s'est donc également occupée des mesures a prendre en cas de guerre maritime, mais sans trop y insister, parce qu'un événement pareil peut présenter bien des circonstances imprévues, et que la guerre sera rarement assez universelle pour ne pas permettre de se pourvoir d'une façon quelconque.

L'administration achète habituellement son tabac étranger par voie d'adjudications publiques; mais il ne lui est nullement interdit de traiter à l'amiable s'il y a lieu. Elle présente tous les ans le compte détaillé de ses achats.

3. *Fabrication.* — Le monopole implique un droit exclusif de fabrication. L'État possède à cet effet 19 manufactures, situées : à Paris (Gros-Caillou), Reuilly (près Paris), Pantin (près Paris), le Havre, Morlaix, Toulouse, Bordeaux, Tonneins, Marseille, Lyon, Lille, Nantes, Châteauroux, Dieppe, Nancy, Riom, Nice, Dijon, Le Mans.

Chaque manufacture a son directeur et son conseil d'administration qui comprend, avec le directeur, un ingénieur, un contrôleur et un sous-ingénieur.

Les ingénieurs surveillent la partie technique; les approvisionnements sont sous la garde de garde-magasins responsables.

Les employés supérieurs doivent tous fournir un cautionnement, savoir : le directeur des manufactures de 12,000 fr., le directeur des cultures de 10,000 fr., l'ingénieur de 4,000 fr., le sous-ingénieur

de 3,000 fr., les contrôleurs, les garde-magasins et les entrepreneurs de 3 à 4,000 fr.

Des dispositions très détaillées, mais dont l'énumération présente peu d'intérêt, règlent la livraison de la matière brute, la responsabilité de ceux qui la mettent en œuvre, la remise du produit fabriqué, son enregistrement dans les livres.

Le nombre des ouvriers employés dans les manufactures est estimé à 16,000 (enquête de 1876), dont 15,150 immatriculés, savoir : 533 surveillants dont 24 femmes, 283 ouvriers et 292 ouvrières à la journée, 1,098 hommes et 13,487 femmes ou jeunes filles à la pièce. Ce chiffre va d'ailleurs toujours en augmentant soit par la création de nouvelles manufactures soit par l'extension des anciennes.

Un ouvrier n'est immatriculé qu'après un apprentissage d'un an au moins. Outre les apprentis, il y a un assez grand nombre d'ouvriers temporaires et de passage, qui ne sont pas compris dans les chiffres ci-dessus.

La plupart des ouvriers travaillent à la pièce. Le salaire des 575 ouvriers qui travaillent à la journée est fixé annuellement eu égard aux salaires locaux. Il est actuellement de 5 fr. à Paris, et descend suivant les places à 4 fr. 75, 4 fr. 50, 4 fr. 25, 4 fr., et 3 fr. 75. Le travail à la pièce se paie par cent kilogr., ou par cent cigares, cent vignettes, etc.

Les cigares sont roulés ou confectionnés par des femmes, et l'on admet que les salaires reviennent à la régie de 3 fr. 20 à 2 fr. 40 par kilogr. pour les cigares de 10 centimes, 2 fr. 10 à 1 fr. 60 pour les cigares de 7 centimes et demi, 1 fr. 55 à 1 fr. 20 pour ceux de 5 cent. (1); et qu'une ouvrière habile peut faire par jour 200 cigares de 10 centimes, 300 de 7 1/2, et 400 de 5 cent., qu'elle gagne ainsi 2 fr. 55 à 2 fr. 90, environ la moitié du salaire d'un homme. Les salaires ont été augmentés de 25 p. 100 depuis 1860, et même d'un peu plus pour le travail à la pièce, par suite d'améliorations dans les procédés de fabrication. Le montant des frais de production ne s'est cependant augmenté que de 16 p. 100, car si en 1857, on employait encore 104 kilogr. 1/2 de tabac brut pour obtenir 100 kilogr. de tabac fabriqué, il n'en fallait plus que 101 kil. 1/2 en 1869, tant par suite de soins plus attentifs, qu'en raison des nouveaux séchoirs, qui grillent moins les feuilles que les précédents et qui diminuent les déchets.

Les avantages de la manipulation actuelle ressortent clairement de l'exemple suivant : à Morlaix, le prix de la main-d'œuvre avec les anciens instruments était évalué, en 1870 encore, à 22 fr. 67 par

(1) On en compte environ 250 au kilogramme.

100 kilogr. de tabac à priser; il se réduisait à 7 fr. 55 en 1872 par l'emploi des nouvelles machines, et il a dû probablement diminuer encore. La machine permet ici de mieux rétribuer l'ouvrier.

4. La *vente* s'opère soit dans les manufactures elles-mêmes, soit et surtout par les entreposeurs. Ces derniers relèvent de l'administration des contributions indirectes. L'administration des tabacs n'est chargé que de la partie technique de l'exploitation du monopole. L'objet imposable achevé, elle le passe aux mains des agents du fisc, qui le transmettent aux entreposeurs; ceux-ci le revendent à leur tour aux débitants, et sont comptables envers la régie.

Les débitants, au nombre de 39,980 (1), d'après le rapport fait à la Chambre en 1873, sont nommés par le préfet lorsque le produit du bureau de tabac n'atteint pas 1,000 fr., et par le ministre des finances sur la proposition d'une commission spéciale, si ce produit est supérieur. Ces débits sont accordés de préférence à des personnes qui par eux-mêmes ou les leurs ont rendu quelque service à l'État, de préférence aux veuves et aux filles de militaires ou de fonctionnaires civils, en somme, surtout à des femmes. Les plus petits sont cependant réservés pour compléter la solde de certains emplois inférieurs peu rémunérés, par exemple des buralistes de village. Au reste, les débits importants sont généralement affermés par les titulaires; le nombre de ces fermes s'élève à 12,759, et rapportent à ces titulaires environ 12,000,000 de francs par an (2).

Les débitants ne reçoivent aucun traitement direct, il leur est simplement fait un rabais sur le prix du tabac, et c'est ce qui constitue leur bénéfice. Ils n'ont pas à fournir caution, attendu que le tabac ne leur est livré que contre argent comptant, et par quantités d'au moins 25 kilogr. à Paris et de 10 kilogr. en province.

Le rabais accordé varie naturellement avec les qualités de tabac, et il est fixé d'avance par décret. Ainsi le tabac à priser et le tabac à fumer ordinaire, nommé *caporal* (officiellement scaferlati) (3), se vend au public 12 fr. 50 le kilogr., tandis que le débitant le reçoit à 11 fr. 50; certains tabacs étrangers (4) (Virginie, Maryland, Varinas, etc.) coûtent 16 fr. au public, 15 seulement au débitant. Quant aux cigares: 1° les véritables Havane coûtent au public 30 à 60 cent., sur lesquels le débitant gagne en moyenne 8 p. 100; 2° les vrais Manilles, au prix de 15 à 20 c., sont remis avec un rabais de 12 p. 100 environ; 3° les

(1) On peut considérer le chiffre 40,000 comme dépassé maintenant.

(2) L'importance de cette somme avait fait proposer à la Chambre d'adjuger à l'avenir ces débits par voie d'enchère, ce qui aurait produit, pense-t-on, 15 millions au Trésor.

(3) On n'est pas d'accord sur l'étymologie de ce mot.

(4) Le tabac étranger n'est mis en vente qu'en paquets fermés.

cigares français sont de 5 à 35 cent. la pièce; les plus chers coûtent au public 87 fr. 50 le kilogr., au débitant 80 fr.; les meilleurs marchés 12 fr. 50 contre 11 fr.; ceux de 7 cent. 1/2, 18 fr. 75 contre 16 fr. 50; ceux de 10 cent. 25 fr. contre 22 fr. Les cigarettes sont de 13 à 14 sortes à différents prix, avec rabais modérés pour les débitants.

Il n'est pas sans intérêt d'étudier ici les chiffres de la consommation du tabac, et le tableau suivant, avec les explications dont nous l'accompagnerons, en donnera une idée. Nous l'empruntons au compte, publié en 1880, de l'année 1876, et il peut très bien servir encore d'exemple, le rapport entre les différentes sortes étant sensiblement le même tous les ans :

Tableau des qualités et des quantités de tabac consommées.

Tabacs livrés par les entreposeurs aux débitants (le rabais est déduit des prix).

	Prix par kilogr. fr.	Quantités de kilogr.
Véritables cigares de Havane	140. »	542.500
	116. »	1,480.100
	112.50	2.000
	92. »	5,169.030
	80. »	6,150.304
	68.00	35,014.000
	56.00	60.100
	44.00	2.000
	33.00	15.000
Véritables cigares de Manille	44.00	8.605.150
Cigares français (1)	80.00 (0.35)	3,214.450
	68.00 (0.30)	20,573.952
	56.00 (0.25)	18,965.130
	44.00 (0.20)	35,544.478
	33.00 (0.15)	32,478.928
	22.00 (0.10)	353,690.560
	16.50 (0.075)	604,808.600
	11.00 (0.05)	2,222,516.800
Cigarettes étrangères	22.00	489.440
Cigarettes françaises	44.00	2,208.130
	28.00	3,773.660
	25.75	9.000
	23.25	3,517.400
	22.00	8,243.590
	21.00	1,935.900
	18.50	289,234.520
	16.40	896.100
	13.90	281,064.560

(1) Le chiffre entre parenthèse indique le prix de chaque cigare.

Tabac dit étranger	A priser	15.00	2,487 000
	A fumer	15.00	138,465.600
	En rôles menu filés	15.00	167,698.100
Total pour les tabacs fins		»	4,243,856.142
Tabac ordinaire	A priser	11.50	6,853,082.950
	Scaferlati (caporal)	11.50	12,491,483.170
	En rôles	11.50	379,740.640
	Carottes à fumer	11.50	449,187.000
Ensemble		»	20,173,493.760
Tabac à prix réduits (1). (De la zone frontière, etc.)	A fumer	7.20	432,481.400
	—	4.40	1,375,058.300
	—	2.60	3,312,051.300
	A priser	4.40	32,342.100
	En rôles	7.20	4,309.000
	—	5.30	17,579.000
Ensemble		»	5,173,821.700
Tabac pour l'armée	Tabac à fumer	1.30	1,573,155.700
	En rôles	1.80	21,533.000
	Manquants	»	0.900
Ensemble		»	1,594,679.600
Total général		»	31,185.851.202

Valeur de ce tabac (prix net) : 317,588,940 fr.

Le tableau suivant nous donne un aperçu des tabacs vendus directement par la régie aux consommateurs, et par suite, sans rabais :

		Francs.	Quantités en kil.	Valeur.
CIGARES IMPORTÉS.	Véritables cigares de la Havane	375.00	16.204	6,076.50
		312.50	1.384	432.50
		250.00	271.616	67,904.00
		187.50	1,080.004	202,500.75
		150.00	3,811 156	571,673.40
		125.00	3,528.456	441,057.00
		112.50	1,477.560	166,225.50
		100.00	4,170.136	417,013.60
		87.50	2,296.200	200,917.50
		75.00	1,354.864	101,614.80
		68.00	14.520	909.70
		50.00	13.092	654.60
		37.50	97.600	3,660.00
		25.00	13.700	342.50
	Véritables cigares de Manille	37.50	76.400	2,865.00

(1) A l'effet de prévenir la contrebande, le tabac est vendu à des prix plus bas vers la frontière. On y distingue trois zones (elles ont été délimitées dans le *Journal officiel* du 7 juin 1879), et les prix vont en décroissant à mesure qu'on se rapproche de la frontière. — Les soldats et matelots ont également des prix de faveur. Le tabac « pour l'armée », de même que le tabac des zones frontières est appelé vulgairement « tabac de cantine »,

TABACS FABRIQUÉS EN FRANCE.	Cigares	150.00	2.800	420.00
		125.00	22.760	2,845.00
		75.00	1,553.992	116,549.40
		62.50	285.940	17,871.25
		50.00	126.600	6,330 00
		37.50	218.800	8,205.00
		25.00	1,932.360	48,309.00
		18.75	433.000	8,118.75
		12 50	169.000	2,112.50
	Cigarettes	150.00	0.200	30.00
		125.00	4.250	531.25
		100.00	16.400	1,640.00
		90.00	3.400	306.00
		80.00	6.350	748.00
		75.00	20.002	1,500.15
		70.00	7.800	546.00
		65.00	2.000	130.00
		60.00	22.900	1,374.00
		55.00	6.100	335.50
		50.00	29.150	1,457.50
		45.00	7.550	339.75
		40.00	74.150	2,966.00
		35.00	25.750	901.25
		32.00	5.950	190.40
		30.00	39.200	1,176.00
		26.00	11.600	301.60
		25.00	182.500	4,562.50
		22.00	9.850	216.70
		20.00	87.300	1,746.00
		18.00	7.800	140.40
		15.00	15.850	237.75
	Tabac étranger à priser	16.00	108.200	1,731.20
	Tabac fin à fumer	45.00	18.700	841.50
		35.00	15.800	553.00
		25.00	434.200	10,855.00
		20.00	200.350	4,007.00
		16.00	220.500	3,528.00
	Tabac à priser ordinaire	12.50	12,082.000	151,125.00
	— à fumer ordinaire	12.50	3,966.500	49,581.25
	— à prix réduits : à priser	5.00	2,454.000	12,270.00
	— — à fumer	5.00	2,898.000	9,490.00
	Ensemble	»	44,955.446	2,659,866.95

Les tabacs ci-dessus indiqués, et notamment les qualités très fines (*cigares exceptionnels*) qui ne se vendent jamais chez les débitants ordinaires, ne peuvent être achetés qu'à Paris, à la fabrique du Gros-Caillou (1) et au débit du Grand-Hôtel, et à Marseille, où la vente n'est que de 2,422 kilog. dont 1,120 kilog. de cigares.

Les chiffres de ce tableau sont d'ailleurs des chiffres ressortant des

(1) La vente s'y fait également par un entreposeur des contributions indirectes, qui y occupe les locaux nécessaires à ses fonctions.

comptabilités, et les petites différences dont les entreposeurs sont responsables sont comprises dans les nombres.

Le tabac réellement absorbé en 1876 par la consommation s'élève au chiffre de 31,143,426 kilog.

Les consommateurs ont payé	348,188,240 fr.
Il a été versé dans la caisse de l'État	317,320,343
Les débitants ont donc perçu	30,867,983 fr.

Les chiffres de 1877 sont un peu plus forts :

Consommation réelle	31,810,870 kilogr.
Prix payé par les consommateurs	355,354,550 fr.
Somme versée au Trésor	323,866,347
Bénéfice des débitants	31,488,202 fr.

L'exportation n'est pas comprise dans ces chiffres; le tabac introduit en contrebande et qu'on estime à environ 1,500,000 kilog., généralement de fort médiocre qualité, ne l'est pas davantage (1).

L'importation du tabac étranger n'est d'ailleurs pas absolument interdite aux particuliers; toute personne a le droit de faire venir du dehors, pour « son propre usage ou sa santé », en un ou plusieurs envois, 10 kilog. de tabac par an (déclaration de la direction générale des impôts indirects, parue dans *le Temps* du 10 mai 1881), à charge par lui de payer, conformément à la loi du 13 juin 1878, 36 fr. par kilog. de cigares ou de cigarettes, 15 fr. par kilog. de tabac à priser ou à chiquer, 25 fr. pour le tabac turc, 15 fr. pour tout autre tabac à fumer. Ce tabac « pour son propre usage » ne peut naturellement pas être mis en vente.

La *consommation moyenne* de 1876 par tête et par département présente le tableau suivant dans « le compte de l'exploitation du monopole des tabacs » :

(1) Les producteurs de tabac, malgré toute la surveillance dont ils sont l'objet, en dissimulent également, croit-on, une petite quantité. Il faut néanmoins avouer, en présence d'un monopole aussi considérable, et qui vend ses produits presque au quadruple des prix de revient, que toute autre forme de perception amènerait des fraudes bien autrement importantes, comme on peut le voir dans les pays qui ne l'ont pas adopté, et notamment en Amérique, et cela malgré les amendes colossales dont les États-Unis menacent les fraudeurs, et malgré son rigoureux contrôle. — On signale également en Allemagne une contrebande plus active, depuis l'élévation récente des droits, notamment sur la frontière hollandaise.

DÉPARTEMENTS.	TABAC A PRISER.	TABAC A FUMER.	ENSEMBLE.	DÉPARTEMENTS.	TABAC A PRISER.	TABAC A FUMER.	ENSEMBLE.
	gr.	gr.			gr.	gr.	
Ain	158	415	573	Lot	150	203	353
Aisne	172	422	594	Lot-et-Garonne	162	404	566
Allier	169	370	539	Lozère	123	175	298
Alpes (Basses-)	206	528	734	Maine-et-Loire	272	453	725
Alpes (Hautes-)	208	415	623	Manche	124	443	567
Alpes-Maritimes	227	999	1,226	Marne	240	694	934
Ardèche	142	351	493	Marne (Haute-)	203	475	678
Ardennes	124	664	788	Mayenne	264	478	742
Ariège	134	339	473	Meurthe-et-Moselle	122	1,351	1,473
Aube	218	441	659	Meuse	190	554	744
Aude	107	824	931	Morbihan	165	629	793
Aveyron	127	215	341	Nièvre	218	416	634
Bouches-du-Rhône	234	1,360	1,594	Nord	67	2,098	2,165
Calvados	265	424	689	Oise	301	551	852
Cantal	174	241	415	Orne	226	293	519
Charente	134	299	433	Pas-de-Calais	149	1,728	1,877
Charente-Inférieure	109	380	489	Puy-de-Dôme	179	308	487
Cher	176	509	685	Pyrénées (Basses-)	164	391	555
Corrèze	210	242	452	Pyrénées (Hautes-)	165	446	611
Côte-d'Or	215	575	790	Pyrénées-Orientales	74	1,038	1,112
Côtes-du-Nord	184	576	760	Rhin (Haut-) [Belfort]	40	2,434	2,474
Creuse	219	232	451	Rhône	236	926	1,162
Dordogne	141	224	365	Saône (Haute-)	165	486	651
Doubs	85	531	616	Saône-et-Loire	220	522	742
Drôme	156	561	717	Sarthe	272	471	743
Eure	336	513	849	Savoie	112	458	570
Eure-et-Loir	302	481	783	Savoie (Haute-)	16	245	261
Finistère	206	690	896	Seine	298	1,328	1,626
Gard	133	750	883	Seine-Inférieure	375	705	1,080
Garonne (Haute-)	155	660	815	Seine-et-Marne	262	669	931
Gers	109	390	499	Seine-et-Oise	267	856	1,123
Gironde	193	651	844	Sèvres (Deux-)	143	261	404
Hérault	151	1,108	1,259	Somme	211	449	660
Ille-et-Vilaine	228	568	796	Tarn	119	331	450
Indre	168	323	491	Tarn-et-Garonne	138	869	507
Indre-et-Loire	216	458	674	Var	234	1,203	1,437
Isère	179	571	750	Vaucluse	140	824	974
Jura	202	487	689	Vendée	148	266	414
Landes	184	269	453	Vienne	183	288	471
Loir-et-Cher	225	381	606	Vienne (Haute-)	252	323	575
Loire	198	727	925	Vosges	104	769	873
Loire (Haute-)	123	310	433	Yonne	187	413	600
Loire-Inférieure	223	380	603				
Loiret	227	503	730	Moyenne générale par tête	192	678	870

STATISTIQUE.

Nous trouvons également dans « le compte de l'exploitation du monopole des tabacs » les chiffres généraux des produits annuels du tabac depuis le rétablissement du monopole ; ceux des quatre premières années ont été réunis en un seul chiffre.

Consommation, exportations et produit des tabacs de 1811 à 1877

	RECETTES.							
	VENTES A L'INTÉRIEUR.		EXPORTATIONS (y compris la consommation de l'armée de mer).		TOTAL des VENTES.	PRODUIT des VENTES.	RECETTES DIVERSES.	TOT GÉNÉ de RECETT
	QUANTITÉS.	VALEUR.	QUANTITÉS.	VALEUR.				
	kil.	fr.	kil.	fr.	kil.	fr.	fr.	
1811 à 1814	55,425,743	250,376,591	472,232	1,671,866	55,897,975	252,048,457	821,929	252,87
1815	8,981,403	53,610,470	772,934	320,780	9,753,537	53,631,250	241,607	53,87
1816	9,227,442	54,794,573	1,127,777	366,328	10,355,219	55,160,901	140,161	55,30
1817	11,586,913	62,017,189	11,648	98,949	11,598,561	62,116,138	135,040	62,25
1818	11,650,706	65,513,540	19,467	116,109	11,670,173	65,629,649	120,220	65,74
1819	10,538,197	63,703,191	566,431	236,515	11,104,628	63,939,706	105,632	64,04
1820	10,716,122	63,608,095	1,929,155	419,042	12,645,277	64,027,137	144,673	64,17
1821	11,524,387	64,566,502	871,363	263,908	12,395,750	64,830,410	111,072	64,94
1822	11,820,861	64,761,916	440,900	139,305	12,261,761	64,901,221	136,828	65,03
1823	11,676,496	63,730,673	742,939	188,673	12,419,435	63,919,346	78,703	63,99
1824	12,183,399	65,849,465	64,635	150,132	12,248,034	65,999,597	64,468	66,06
1825	12,805,981	67,154,733	16,878	99,173	12,822,859	67,253,906	78,812	67,33
1826	11,595,084	66,874,395	112,878	89,168	11,707,962	66,933,563	74,450	67,00
1827	11,184,390	66,570,916	14,115	86,313	11,198,505	66,657,229	83,119	66,74
1828	11,311,995	67,799,267	15,096	90,620	11,327,091	67,889,887	101,791	67,99
1829	11,057,842	66,426,555	12,880	77,472	11,070,722	66,504,027	101,443	66,60
1830	11,154,911	67,085,134	14,643	87,738	11,169,554	67,172,872	117,823	67,29
1831	11,071,088	65,887,410	13,282	79,761	11,084,370	65,967,171	127,581	66,09
1832	10,959,500	67,180,489	18,329	104,181	10,977,829	67,284,670	203,512	67,48
1833	11,285,850	69,345,521	16,090	91,224	11,301,940	69,436,745	212,063	69,64
1834	12,373,816	72,432,102	21,723	123,519	12,395,539	72,555,621	92,555	72,64
1835	12,752,465	74,212,528	22,172	128,760	12,774,635	74,341,288	92,432	74,43
1836	13,545,107	77,906,008	47,090	265,410	13,592,197	78,171,418	112,561	78,28
1837	14,088,810	81,063,057	54,981	303,890	14,143,791	81,366,941	106,198	81,47
1838	14,776,286	84,971,913	49,920	270,590	14,826,206	85,242,503	210,126	85,45
1839	15,625,199	90,186,704	46,395	254,688	15,671,594	90,441,392	131,664	90,57
1840	15,977,242	94,354,035	41,253	235,147	16,018,495	94,589,182	599,047	95,18
1841	16,461,934	97,500,883	45,099	243,802	16,507,033	97,744,685	203,668	97,94
1842	16,819,608	100,336,585	33,978	191,299	16,853,586	100,527,884	187,351	100,71
1843	17,024,681	103,885,057	44,582	251,435	17,069,263	104,136,492	231,254	104,36
1844	17,410,578	107,006,103	37,624	209,579	17,448,202	107,215,682	220,346	107,43
1845	18,034,016	111,409,615	424,800	243,775	18,458,816	111,653,390	246,530	111,89
1846	18,636,234	115,526,647	188,699	252,312	18,824,933	115,778,959	278,828	116,05
1847	18,753,965	117,083,416	174,432	312,980	18,928,397	117,396,396	303,539	117,69
1848	18,275,737	115,765,878	82,515	278,396	18,358,252	116,044,274	213,640	116,25
1849	18,123,897	116,511,484	214,676	355,713	18,338,573	116,873,197	259,908	117,13
1850	18,936,917	121,523,632	281,489	287,650	19,218,406	121,811,282	302,509	122,11
1851	19,718,089	125,741,635	276,682	357,186	19,994,771	126,098,821	498,250	126,59
1852	20,364,367	130,385,686	158,151	350,327	20,492,527	130,736,013	503,322	131,23
1853	21,614,460	138,402,538	195,270	374,606	21,509,730	138,777,244	513,413	139,29
1854	22,570,130	143,976,446	339,451	476,005	22,909,581	144,452,451	1,250,354	145,70
1855	23,657,911	151,238,059	872,182	1,240,639	24,530,093	152,478,698	718,717	153,19
1856	25,434,041	162,270,192	344,030	569,460	25,778,071	162,839,652	1,378,658	164,21
1857	27,219,191	172,801,500	355,728	451,784	27,574,919	173,358,284	1,003,426	174,35
1858	27,884,225	176,818,741	418,949	473,184	28,303,174	177,291,925	782,579	178,07
1859	28,279,017	178,183,046	322,772	619,405	28,601,789	178,802,451	945,551	179,74
1860	29,280,003	192,782,492	300,665	817,213	29,580,668	193,599,705	1,725,771	195,32
1861	28,019,803	214,617,959	220,962	650,918	28,240,765	215,268,877	835,722	216,10

Dépenses de l'administration des tabacs de 1811 à 1877.

	DÉPENSES.							
	TABACS ACHETÉS des PRODUCTEURS INDIGÈNES.		TABACS ACHETÉS AU DEHORS.		TOTAL des ACHATS.	PRIX des ACHATS.	FRAIS de transport et de construction, de machines et autres dépenses.	TOTAL GÉNÉRAL des DÉPENSES.
	QUANTITÉS.	VALEUR.	QUANTITÉS.	VALEUR.				
11	kil.	fr.	kil.	fr.	kil.	fr.	fr.	fr.
14	75,739,641	59,425,623	17,263,345	51,092,662	93,002,986	110,518,285	82,887,197	193,405,482
15	3,810,840	3,017,813	463,933	724,292	4,274,773	3,742,105	9,684,909	13,427,014
16	6,502,295	5,183,503	4,544,340	10,270,675	11,046,635	15,454,178	8,904,243	24,358,421
17	6,674,744	4,644,621	8,061,472	15,723,391	14,736,216	20,368,012	9,866,536	30,234,548
18	7,821,086	6,238,601	6,507,606	9,817,440	14,328,692	16,056,041	9,474,346	25,530,387
19	8,678,129	6,658,747	4,364,238	7,832,121	13,042,367	14,490,638	8,773,785	23,264,653
20	14,392,421	10,964,256	2,832,212	5,117,036	17,224,633	16,081,292	9,104,246	25,185,538
21	11,234,304	8,270,176	3,196,504	5,748,741	14,430,808	14,018,917	8.933,952	22,952,869
22	10,186,739	7,937,976	4,086,310	7,124,037	14,273,049	15,062,013	8,956,613	24,018,626
23	10,391,501	8,057,173	3,793,095	6,872,124	14,184,596	14,929,297	8,938,279	23,867,576
24	9,515,777	6,736,497	4,083,608	8,200,078	13,599,385	14,936,575	8,488,966	23,425,541
25	8,552,428	5,631,639	4,308,507	8,102,013	12,860,935	13,733,702	8,573,108	22,306,810
26	9,500,463	7,118,666	3,916,645	7,589,613	13,417,108	14,708,279	9,385,589	24,093,868
27	11,616,805	8,268,087	3,338,576	6,057,776	14,955,381	14,325,863	9,175,790	23,501,653
28	11,710,852	8,553,747	4,321,618	7,886,142	16,032,470	16,439,889	9,111,210	25,551,099
29	13,371,559	9,696,574	2,846,559	4,958,585	16,218,118	24,655,159	8,488,100	23,143,259
30	10,397,836	7,087,025	4,486,390	7,590,989	14,884,226	14,678,014	7,870,874	22,548,888
31	12,599,375	10,148,271	2,737,868	4,556,310	15,337,243	14,704,581	7,635,069	22,339,650
32	11,982,095	9,742,669	3,470,055	5,543,209	15,452,150	15.285,878	7,181,302	22,467,180
33	11,646,426	8,576,288	3,186,550	5,582,603	14,832,976	14,158,891	7,312,346	21,471,237
34	13,746,442	7,806,595	2,849,146	4,909,938	16,595,588	14,716,533	7,126,346	21,842,879
35	11,226,301	8,199,884	3,492.438	6,517,396	14,718,739	14,717,280	7,286,244	22,003,524
36	12,026,936	6,761,617	4,312,874	6,619,421	16,339,810	13,381,038	7,577,872	20,958,910
37	9,011,000	5,270,197	6,313,692	8,629,703	15,324,692	13,899,900	7,870,292	21,770,192
38	8,457,407	5,089,434	7,171,392	9,302,247	15,628,799	14,391,681	7,777,848	22,169.529
39	8,539,526	5,232,901	8,350,482	12,378,433	16,890,008	17,611,334	7,985,514	25,596,848
40	8,490,095	5,227,630	13,625,759	17,142,822	22,115,854	22,370,452	8,587,019	30,957,471
41	9,679,199	6,316,393	13,023,510	16,130,507	22,702,709	22,446,900	9,360,131	31,807,031
42	10,023,521	6,674,290	9,982,810	13,674,120	20,006,331	20,348,410	9,126,591	29,475,001
43	11,016,715	7,666,722	13,532,701	16,127,995	24,549,416	23,794,717	8,762,309	32,557,026
44	11,897,192	7,633,687	9,214,778	12,967,137	21,111,970	20,600,824	9,661,669	30,262,493
45	11,976,114	7,858,048	11,016,424	14,687,862	22,992,538	22,545,910	9,550,901	32,096,811
46	10,513,471	6,697,402	10,206,492	20,734,040	20,719,963	27,431.442	9,954,287	37,385,729
47	9,802,683	6,735,178	9,089,388	18,037,070	18,892,071	24,772,248	10,130,149	34,902,397
48	11,090,077	7,464,836	9,229,543	13,960,290	20,319,620	21,425,126	9,899,927	31,325,053
49	11,051,325	7,396,475	12,623,664	12,378,311	23,674,989	19,774,786	8,717,913	28,492,699
50	13,014,078	8,655,391	6,426,749	9,017,088	19,440,827	17,673,379	8,815,345	26,488,724
1	13,654,324	8,694,344	10,626,079	13,476,222	24,280,403	22,170,566	9,322,417	31,492,983
2	11,753.514	8,073,252	15,051,060	16,180,570	26,804,574	24,253,822	9,500,508	33,754,330
3	12,293,542	8,307,641	4,592,800	9,132,280	16,886,342	17,439,921	10,459,116	27,899,037
4	14,524,192	11,013,066	17,805,193	22,283,118	32,329,385	33,296,184	11,978,699	45,274,883
5	15,318,915	11,684,000	24,202,547	29,215,807	39,521,462	40,899,807	12,146,519	53,746,326
6	15,816,282	12,147,784	4,737,770	11,961,285	20,554,052	24,109,069	14,159,800	38,268,869
7	16,675,732	12,980,843	9,561,981	17,596,792	26,237,713	31,577,635	15,549,201	47,126,836
8	20,065,157	16,580,802	20,009,456	25,834,046	40,074,613	42,414,848	16,812,085	59,226,933
9	26,336,076	20,994,841	16,703,108	27,042,713	43,039,184	48,037,554	17,594,545	65,532,099
0	24,354,902	19,341,766	11,358,426	20,411,055	35,713,328	39,752,821	18,454,199	58,207,020
1	21,186,966	15,860,824	6,360,458	13,445,233	27,547,424	29,306,057	18,873,681	48,179,788

	RECETTES							
	VENTE À L'INTÉRIEUR.		EXPORTATION (y compris la consommation de l'armée de mer).		TOTAL des VENTES.	PRODUIT des VENTES.	RECETTES DIVERSES.	TOTAL GÉNÉRA des RECETTE
	QUANTITÉS.	VALEUR.	QUANTITÉS.	VALEUR.				
	kil.	fr.	kil.	fr.	kil.	fr.	fr.	fr.
1862	28,303,767	219,673,983	243,697	742,495	28,547,464	220,416,478	801,227	221,217,
1863	29,022,841	225,564,119	422,124	826,514	29,444,965	226,390,633	746,517	227,137,
1864	29,659,301	232,431,424	278,316	1,093,629	29,937,617	233,505,053	711,892	234,236,
1865	29,870,361	235,549,880	251,669	1,036,290	30,122,030	236,586,170	626,244	237,212,
1866	30,384,397	241,109,496	198,379	825,243	30,582,776	241,934,739	857,013	242,791,
1867	34,064,704	246,646,755	180,692	867,688	31,245,396	247,514,443	1,217,902	248,732,
1868	31,191,192	246,455,519	188,865	990,368	31,380,057	247,445,887	1,141,092	248,586,
1869	32,407,442	253,647,825	166,965	965,704	32,574,407	254,613,529	1,093,849	255,707,
1870	31,078,469	242,280,472	270,662	978,133	31,349,131	243,258,605	999,657	244,258,
1871	26,709,627	216,015,116	259,937	1,245,443	26,969,564	217,260,559	955,140	218,215,
1872	26,867,321	266,270,075	164,304	1,127,764	27,031,625	267,397,839	2,235,732	269,633,
1873	28,152,566	288,988,392	190,016	1,270,396	28,342,582	290,258,788	1,718,053	291,976,
1874	28,923,749	296,843,258	203,345	1,346,024	29,127,094	298,189,282	1,665,025	299,854,
1875	30,151,125	307,995,064	222,488	1,502,223	30,373,613	311,497,287	2,056,252	313,553,
1876	31,241,090	320,256,791	256,918	1,604,528	31,498,008	321,861,319	1,762,718	323,624,
1877	31,906,000	327,051,000	269,000	1,687,000	32,175,000	328,738,000	1,960,000	330,699,

Les tableaux ci-dessus, extraits de ce compte, sont assez intéressants, pour qu'on en pardonne l'étendue. Faisons remarquer en passant que la première colonne des recettes comprend les avaries et autres pertes accidentelles. Mais ces pertes et avaries ne font que des sommes insignifiantes, telles que 3,319 kilog. en 1876, ou 1,199 kilog. en 1877, et l'on peut très bien en faire abstraction.

Les « recettes diverses » se composent surtout des soldes débiteurs des années précédentes.

Les chiffres correspondants des années 1878-1880 ne sont pas encore connus, à l'exception des suivants :

	Quantités.	Produit brut.	Produit net.
	kil.	fr.	fr.
1878	32,235,000	333,790,000	273,140,000
1879	32,570,000	336,840,000	276,740,000
1880	33,513,000	346,130,000	284,130,000

Quoi qu'il en soit, les chiffres de la statistique montrent suffisamment que le monopole du tabac s'est affirmé en France comme une source de riches et constants revenus. L'accroissemeut de son rendement provient sans doute aussi de l'augmentation des prix de vente, mais la consommation elle-même s'est accrue graduellement, et plus que ne l'expliquerait l'accroissement de la population, les chiffres de 1871-1877 le montrent à l'évidence.

DÉPENSES.							
TABACS ACHETÉS des PRODUCTEURS INDIGÈNES.		TABACS ACHETÉS AU DEHORS.		TOTAL des ACHATS.	PRIX des ACHATS.	FRAIS de transport et de construction, de machines et autres dépenses.	TOTAL GÉNÉRAL des DÉPENSES.
QUANTITÉS.	VALEUR.	QUANTITÉS.	VALEUR.				
kil.	fr.	kil.	fr.	kil.	fr.	fr.	fr.
20,581,856	16,412,195	9,104,761	19,242,107	29,686,617	35.654,302	18,982,260	54,636,562
22,991,851	17,875,244	8,494,678	19,496,982	31,486,529	37,372,226	19,311,377	56.683,603
22,400,331	16,973,216	11,617,179	26,229,928	34,017,510	43,203,144	19,287,783	62,490,927
20,971,923	15,503,251	11,533,122	26,687,130	32,505,045	42,190,381	19,439,760	61,630,141
25,452,889	19,419,473	12,175,512	23,341,084	37,328,401	42,760,560	19,326,119	62,086,679
23,959,322	17,454,690	11,802,678	23,124,310	35,762,000	40,579,000	20,197,879	60,776,879
21,286,406	17,091.244	12,258,878	20,619,744	33,545,284	37,710,988	20,513,290	58,224,278
20,532,609	16,167,278	11,051,213	17,784,115	31,583,822	33,951,393	19,297,947	53,249,340
21,890,996	16,994,701	8,113,025	13,895,648	30,004,021	30,890,349	18,737,585	49,627,934
9,885,503	8,422,743	17,330,415	23,171,718	27,215,918	31,594,461	17,269,683	48,864,144
13,657,795	11,495,510	14,286,792	21,272,926	27,944,587	32,768,436	17,341,147	50,109,583
13,887,083	11,877,662	18,654,234	27,906,879	32,541,317	39.784,541	19,448,901	59,233,442
16,748,599	14,166,195	21,862,941	28,850,249	38,611,540	43,016,444	19,680.212	62,696,656
17,801.863	15,509,945	13,030,079	22,293,855	30,831,942	37,803,800	20,004,438	57,808,238
14,805,528	12,826,549	23,231,491	33,211,020	30,037,019	46,037,569	21,594,855	67,632,424
14,549,000	12,721,000	19,884,000	26,220,000	34,434,000	38,941,000	22,743,000	61,685,057

Il ne faut pas oublier en outre, en étudiant le double tableau qui précède, que la période qu'il embrasse a vu changer deux fois l'étendue du territoire français, en 1860 par l'annexion de la Savoie et de Nice, et en 1871 par la perte de l'Alsace-Lorraine.

De 1816 à 1860, le prix de vente du tabac *ordinaire* à fumer demeura fixé à 8 francs par kilo ; un décret du 19 octobre 1860 le porta à 10 francs (net pour le débitant : 9 francs); puis une loi du 29 février 1872 à 12 fr. 50.

Constatons la faible influence des prix sur la consommation du tabac. En 1860, la consommation atteignait 29 millions de kilog. ; elle descend à 28 millions en 1861; mais le consommateur ne boude pas longtemps, et le chiffre reprend sa marche ascendante. Si l'on tient compte de la diminution du territoire, la surtaxe de 1872 elle-même ne restreignit pas la consommation, ce qui est d'autant plus remarquable, qu'abstraction faite des pertes subies par chacun pendant la guerre, l'élévation simultanée de tous les autres impôts semblait devoir la rendre plus sensible.

Le tableau suivant, qui est comme la continuation des précédents, les excédents des recettes sur les dépenses étant calculés d'après les données qu'on y trouve, nous offre des renseignements sur la *situation du capital* (ou fonds de roulement) de l'administration des tabacs.

Tableau du capital de l'administration des tabacs.

ANNÉES.	EXCÉDENTS DES RECETTES sur LES DÉPENSES.	MOUVEMENT DU CAPITAL. (Fonds de roulement.) AUGMENTATION.	DIMINUTION.	BÉNÉFICE NET après QUELQUES RECTIFICATIONS (1).
1811-1814	59,464,904	33,890,938	»	93,355,842
1815	40,445.843	»	8,322,539	32,123,303
1816	30,942,641	1,651,692	»	33.325,321
1817	32,016,630	5,982,113	»	39,182,994
1818	40,219,482	1,347,907	»	41,705,861
1819	40,780,685	567,812	»	41,412,893
1820	38,986,272	3,119,928	»	42,219,604
1821	41,988,613	284,969	»	42.279,004
1822	41,019,423	928,386	»	41,950,997
1823	40,130,478	1,453,742	»	41,584,489
1824	42,638,524	893,230	»	43,129,723
1825	45,025,908	»	1,316,232	44,030,453
1826	42 944,145	2,050,725	»	44,993.057
1827	43'238,695	2,491,430	»	45,728,983
1828	42,440,579	3,945,830	»	46,385,633
1829	43,462,211	2,172,470	»	45,632,490
1830	44,741,807	2,040,600	»	46,782,408
1831	43,755,102	2,166,000	»	45,920,930
1832	45,021,002	2,738,000	»	47,751,597
1833	48,177,571	1,049,700	»	49,230,280
1834	50,805,297	38,530	»	50,483,714
1835	52,430,196	»	730,015	51,700,181
1836	57,325,069	»	1,701,742	55,629,540
1837	59,702,953	»	674,041	59,028,912
1838	63,283,100	»	1,594,756	61,682,425
1839	64,976,208	1,025,633	»	66,001,841
1840	64,230,758	5,880,399	»	70,111,157
1841	66,141,822	5,847,773	»	71,989,095
1842	71,240,234	2,563,908	»	73,804,142
1843	71,810,720	5,558,015	»	77,368,735
1844	77,173,535	2,325,844	»	79,499,379
1845	79,803,109	2,731,385	»	82,534,494
1846	78,672.058	7,289,022	»	85,961,080
1847	82,797,538	3,503,660	»	86,391,198
1848	84,932,861	338,216	»	85,271,053
1849	88,640,406	»	3,504,300	85,136,106
1850	95,625,067	»	6,710,066	88,915,001
1851	95,104,088	»	414,257	94,689,813
1852	97,485,005	1,261,814	»	98,746,319
1853	111,391,520	»	6,218,225	105,168,428
1854	100,427,922	9,261,861	»	110,315,287
1855	99,451,080	14,365,494	»	113,816,271
1856	125,949,441	»	4,974.301	120,975,140
1857	127,129,874	»	1,133,397	125,996,477
1858	118,847,571	10,272,233	»	129,119,804
1859	114,115,903	15,544,445	»	129.660,348
1860	137,118,456	6,644,337	»	143,762,793
1861	167,924,861	»	4,579,767	163,345,094
1862	166,581,143	1,192,349	»	167,773,492
1863	170,453,547	420,367	»	170,773,914
1864	171,746,018	5,976,417	»	177,732,435

(1) Ces rectifications, insignifiantes pour la plupart, de quelques cent francs le plus souvent, n'ont pas besoin d'être indiquées.

ANNÉES.	EXCÉDENTS des recettes sur les dépenses.	MOUVEMENT DU CAPITAL. (Fonds de roulement.)		BÉNÉFICE NET après quelques rectifications.
		AUGMENTATION.	DIMINUTION.	
1865	175,582,273	2,338,455	»	177,920,728
1866	180,705,073	2,874,238	»	183,579,311
1867	187,955,466	2,289,692	»	190,245,158
1868	190,362,701	»	265,874	190,096,827
1860	202,458,038	»	5,247,173	197,210,865
1870	194,630,327	»	25,315,026 (1)	169,275,302
1871	169,351,555	»	1,243,020	168,108,535
1872	219,523,988	»	803,652	218,720,336
1873	232,743,399	5,373,345	»	238,116,744
1874	237,157,651	6,624,904	»	243,782,555
1875	255,745,301	»	1,197,387	254,547,464
1876	255,991,613	6,336,937	»	265,328,550
	6,362,964,765	196,885,745	75,976,221	6,486,541,905
		120,909,524 fr.		

Il paraît superflu de dire que la France est le pays du monde qui tire des tabacs les recettes les plus considérables. Il suffit de renvoyer aux énormes totaux qui précèdent, et nous pouvons terminer cet aperçu en empruntant aux excellents travaux de M. *Gerstfeld* (2) quelques données intéressantes, dont nous avons rapproché les chiffres correspondants de l'enquête allemande sur les tabacs, et quelques autres plus récents encore.

Produit brut des taxes de consommation sur les tabacs, par tête de population

(En marks) (3).

	D'APRÈS M. GERSTFELD.			D'APRÈS l'enquête allemande sur les tabacs.
	DROITS de douane.	IMPÔTS.	ENSEMBLE.	
Empire allemand (1877)..	0.32	0.03	0.34	0.34
— (1882)..	»	»	»	0.66
Grande-Bretagne........	4.77	»	4.77	4.86
France.................	»	6.95	6.95	brut 7.13 net 5.68
Autriche...............	?	3.43	3.43	brut 5.48 net 3.41
Russie.................	0.20	0.45	0.65	0.41

(1) Ce chiffre comprend les pertes pendant la guerre (magasins et fabriques).
(2) *Beiträge zur Reichssteuerfrage*, Leipzig, 1879.
(3) Le mark vaut 1 fr. 25.

Quantités imposées par tête de population. (En livres de 500 gr.)

	D'APRÈS M. GERSTFELD.			D'APRÈS L'ENQUÊTE ALLEMANDE.
	IMPORTATION.	PRODUCTION.	ENSEMBLE.	
Empire allemand.........	2.06	1.30	3.36	3
Grande-Bretagne.........	1.36	»	1.36	?
France...................	»	1.88	1.88	1.62
Autriche.................	»	3.12	3.12	2.48
Russie...................	0.29	0.90	1.19	1.66

Comme on le voit par ces rapprochements, la France est loin d'être le pays où l'on fume le plus, c'est bien plutôt l'Allemagne qui le serait. Mais en France, le tabac paie plus qu'aucune autre denrée, il est imposé jusqu'à la limite du possible. L'Allemagne, par contre, peut encore faire bien du chemin avant d'arriver à cette limite ; on pourrait y décupler les taxes actuelles sans leur faire atteindre le rendement de l'impôt français des tabacs par tête de population.

CC. — Le monopole de la poudre à feu.

La poudre à feu est l'objet d'un monopole à la fois fiscal et de police. L'on pensa, en France, que pour bien surveiller l'emploi des matières explosibles, l'État devait avoir le monopole de leur vente et de leur fabrication, et même en interdire l'importation (1).

La loi sur la matière date du 13 fructidor an V.

Les poudres, et même la dynamite, sont fabriquées par le ministère de la guerre et vendues au public par le ministère des finances. Une direction spéciale, assistée des ingénieurs des poudres et salpêtres, est placée à la tête de leur fabrication; elle a dans ses attributions, non seulement les fabriques, mais aussi les magasins qui s'y rattachent, et qui livrent au ministère des finances les poudres que l'administration des contributions indirectes est ensuite chargée de faire parvenir aux différents débits. Ce sont généralement les entreposeurs des tabacs qui remplissent les fonctions d'intermédiaires de la vente; les approvisionnements de poudre sont conservés dans les

(1) Il est vrai qu'une exception a été récemment faite à cette règle par la loi du 8 mars 1875, qui permet de fabriquer des matières explosibles autres que la poudre dans les fabriques privées, et qui frappe la dynamite d'un droit de 2 fr. par kilogr., la nitro-glycérine d'un droit de 4 fr. Mais il faut remarquer que toutes ces matières explosibles sont presque exclusivement absorbées par l'industrie, et de plus, toute fabrique de ce genre a besoin d'une autorisation préalable, et peut être fermée par l'administration (art. 9 de la loi), dès qu'il y a motif suffisant. (Voy. aussi p. 336.)

mêmes dépôts que ceux des tabacs. Les entreposeurs sont chargés de la vente aux débitants ; ces derniers sont nommés par les préfets.

Toute personne qui achète de la poudre doit donner son nom et son adresse. D'autres mesures de précaution sont encore prescrites pour « les temps troublés » (circulaire du ministre des finances du 18 août 1832) ; mais elles sont rarement appliquées, et il serait inutile d'insister ici sur des formalités de police et de sûreté, et autres encore, étrangères au régime financier.

Le budget du ministère de la guerre devrait, semble-t-il, nous fournir des données nombreuses sur l'organisation et les frais de cette administration. Il n'en est rien cependant. Le budget de 1881 se borne à nous donner un total de 979,000 francs pour les frais de son personnel, sans aucune indication sur le nombre de ses inspecteurs généraux, de ses ingénieurs, de ses employés de tous grades (1), et un total de 4,286,094 francs pour les dépenses du matériel, ce qui fait en tout : 5,265,114 francs. Le budget de 1882 (chap. 19) prévoit une somme sensiblement plus élevée, sans doute en raison de l'accroissement du prix des matières premières, savoir 5,919,481 francs ; celui de 1883 porte de même 1,075,300 francs pour le personnel et 4,978,484 francs pour le matériel, ensemble 6,053,784 francs.

Quoi qu'il en soit, ces chiffres ne nous fournissent guère de données pour apprécier le bénéfice que l'État retire des poudres, le ministère de la guerre en consommant lui-même des quantités considérables.

Un autre tableau du budget contient bien les dépenses et les recettes du monopole des poudres ; mais il ne nous révèle pas davantage si les dépenses qui y figurent ne se réfèrent qu'aux poudres vendues au public, ou s'ils comprennent aussi les poudres consommées par l'armée. Au reste, la vente des poudres n'occasionne pas de grandes dépenses au ministère des finances, puisque, comme nous l'avons dit, ce sont des employés rémunérés par d'autres services, spécialement par la régie des tabacs, qui en sont surtout chargés. Nous ne pouvons donc présenter ici qu'un groupement des recettes, en ajoutant que c'est le gouvernement lui-même qui fixe le prix des poudres.

(1) On trouve quelques indications dans le décret du 9 mai 1876.

Le produit des poudres, d'après les trois derniers comptes définitifs.

	Quantités. kil.	Produit. fr.
1875.		
Vente aux débitants	1,540,228	7,679,208
— directe aux consommateurs	2,392,744	5,615,298
Exportation	135,083	196,720
Exportation à Monaco	4,600	8,420
Total des ventes	4,072,655	13,499,646
Perdues ou avariées	»	73,427
Ensemble	»	13,573,073
1876.		
Vente aux débitants	1,493,094	7,473,287
— directe aux consommateurs	2,607,463	6,030,079
Exportation	128,094	190,605
Exportation à Monaco	3,705	6,682
Total des ventes	4,232,356	13,700,601
Perdues ou avariées	»	31,744
Ensemble	»	13,732,345
1877.		
Vente aux débitants	1,718,058	7,764,233
— directe aux consommateurs	2,124,111	4,755,312
Exportation	129,881	193,311
Exportation à Monaco	6,050	10,960
Total des ventes	3,978,108	12,720,816
Perdues ou avariées	»	61,489
Ensemble	»	12,785,305

La poudre de chasse n'entre dans ces quantités que pour 400,000 kilgr. à peine ; tout le reste est de la poudre de mine, ou de la dynamite (1,100,000 kilogr.) comprise ici parce qu'elle a été préparée dans les ateliers de l'État.

Bien que l'impôt sur ces matières explosibles indispensables à l'industrie se justifie assez peu aux yeux de l'économie politique, il est supporté depuis longtemps par les contribuables sans opposition marquée. Quant aux produits de cet impôt, il nous suffira, en raison de leur faible importance, d'emprunter aux *Annales du commerce extérieur* le tableau suivant, d'autant plus, nous le répétons, que le budget ne nous fournit sur ce point aucune donnée exacte :

ANNÉES.	QUANTITÉS VENDUES.	PRODUIT BRUT.	FRAIS DE PRODUCTION.	PRODUIT NET.
	kil.	fr.	fr.	fr.
1864	4,183,000	12,817,000	5,671,000	7,146,000
1865	4,985,000	12,409,000	5,344,000	7,065,000
1866	4,294,000	13,663,000	4,740,000	8,923,000
1867	5,312,000	13,627,000	4,747,000	8,880,000
1868	4,662,000	14,039,000	4,463,000	9,576,000
1869	4,582,000	14,084,000	4,449,000	9,635,000
1870	4,333,000	12,672,000	3,764,000	8,908,000
1871	2.868,000	9,414,000	4,215,000	5,199,000
1872	2,869,000	9,898,000	4,291,000	5,607,000
1873	3,716,000	12,205,000	4,557,000	7,648,000
1874	4,124,374	13,081,428	4,270,360	8,811,067
1875	4,260,713	14,242,713	4,338,770	9,903,912
1876	4,435,390	14,501,523	4,035,230	10,466,292
1877	4,205,729	13,555,634	3,719,138	9,836,501
1878	4,264,928	14,062,806	3,881,964	10,180,842
1879	4,397,130	14,253,999	4,622,852	9,731,147

DD. — Le monopole des allumettes chimiques.

L'histoire de ce monopole est plus intéressante à étudier que celle des deux précédents.

D'abord, il a été établi tout récemment, alors que le nombre des fabriques privées était considérable (1), et que leurs produits se vendaient partout. De plus, il ne s'agissait pas ici, comme pour le tabac, d'imposer un article de luxe, mais au contraire un objet de première nécessité. Enfin, à la forme impopulaire du monopole, venait s'ajouter l'affermage qui est plus impopulaire encore. Sans doute, l'on n'avait pas d'abord prévu un semblable mode de perception ; mais il s'imposa comme de lui-même quand une fois l'impôt fut né des nécessités de l'année 1871.

L'exposé des motifs du projet de loi du 12 juin 1871 indique en quelques lignes les considérations auxquelles on avait obéi, l'*urgence* avait été déclarée. On était pressé d'aboutir, et l'opinion suffisamment préparée. Nous lisons dans l'exposé des motifs :

« L'établissement d'une taxe sur les allumettes chimiques a été demandé par un grand nombre de conseils généraux, dans l'intérêt de la sécurité publique, l'élévation du prix des allumettes, conséquence de l'établissement de la taxe, devant nécessairement en restreindre l'usage, et diminuer ainsi les chances d'accidents, d'incendies, etc.

« Abstraction faite de cette grave considération, il est à remarquer

(1) Il y en avait environ 600, dont une centaine de premier ordre.

que les allumettes chimiques peuvent aussi bien supporter une taxe que tout autre objet de consommation.

« Il y a en effet une différence de 2 ou 300 p. 0/0 entre leur prix de revient et le prix payé par le consommateur, et cet écart considérable ne peut s'expliquer, en présence de la liberté de leur fabrication et de leur vente, et de la concurrence illimitée qui en résulte, que parce que cette dépense minime n'est sensible pour personne.

« L'impôt proposé sera supporté par le consommateur, qui n'élèvera aucune réclamation ; on peut simplement s'attendre à une certaine diminution de la consommation.

« On évalue celle-ci à 50 millions d'allumettes par jour, soit 18 milliards par an, et en comptant en moyenne 90 allumettes par boîte ou par paquet cela ferait environ 200 millions de boîtes par an.

« La taxe moyenne étant de 5 centimes par boîte, elle rendrait donc au Trésor 10 millions de francs par an. »

C'est là tout ce que le projet de loi nous dit de ses motifs. Mais le rapport fait à la Chambre par M. Bocher, le 27 juin 1871, étudia de plus près la question et fit même plusieurs objections au projet présenté. La taxe notamment lui paraissait trop élevée, et il ajoutait qu'au dire de plusieurs fabricants d'allumettes, il serait préférable que l'État les expropriât contre indemnité et établît un monopole.

Cette idée ne sourit nullement à la commission parlementaire, qui voulait bien percevoir de l'argent, mais ne voulait pas avoir à en débourser. Quant au taux de la taxe, elle pensait qu'on pouvait d'autant mieux l'abaisser, qu'elle évaluait la consommation annuelle d'allumettes à 18 milliards, quelques-uns parlaient même de 120 milliards. On s'arrêta cependant au chiffre de 60 à 80 milliards et l'on espéra que l'impôt produirait bien plus de 10 millions par an.

La loi fut votée le 4 septembre 1871. Elle prescrivait (art. 4 et 5) que chaque fabricant d'allumettes ferait la déclaration de son industrie, que celle-ci serait désormais soumise à l'exercice, enfin, que les allumettes chimiques ne pourraient à l'avenir être mises en vente qu'en paquets revêtus d'une vignette constatant l'acquittement du droit. Des décrets en date des 29 novembre 1871 et 28 février 1872 réglementèrent la perception.

Mais le résultat ne répondit pas aux prévisions, l'impôt ne rendait guère que 400,000 francs par mois. Dès le 25 juin 1872, le gouvernement crut donc devoir demander à la Chambre de voter le monopole des allumettes, et de plus, de lui accorder le droit de l'*affermer*.

Les motifs du nouveau projet constatent avant tout l'impossibilité de surveiller une fabrication aussi étendue et aussi disséminée, et la facilité des fabrications clandestines en cette matière. On ajoute que

le prix des allumettes avait augmenté, depuis le nouvel impôt, beaucoup plus que ne le motivait ce dernier, et que cet excédent ne profitait qu'aux intermédiaires, tandis que les fabricants souffraient considérablement de la diminution de la consommation, et de la concurrence qui leur était faite en fraude du Trésor. Enfin, les frais d'expropriation étaient évalués à 4,500,000 francs pour les immeubles, à 2,250,000 francs pour l'outillage et les installations, et à 15,000,000 pour l'industrie elle-même, en tout 22 millions environ, somme qui fut en fait dépassée de 8 millions.

Malgré de vives résistances, le projet du gouvernement passa à une grande majorité, le 2 août 1872.

La nouvelle loi établit donc un monopole pour *l'achat, la fabrication et la vente des allumettes chimiques,* et autorisa le ministre des finances à l'exploiter directement ou par un fermier. Le ministre se décida pour la ferme, et l'adjudication en fut faite à une compagnie fermière formée par les soins d'un ancien fabricant d'allumettes, comme on peut le voir par les journaux de l'époque. Quatre autres compagnies avaient également soumissionné. L'attribution fut faite au prix de 10,030,000 francs, et la loi du 15 mars 1873 en approuva le chiffre.

La ferme devait partir du 12 octobre 1872. Le ministère des finances avait auparavant rédigé son *cahier des charges*, qui fut approuvé le 5 septembre 1872, et que l'on trouve joint au rapport du 19 janvier 1875 de M. Wolowski, l'économiste bien connu. Nous relevons dans ce cahier, qui comprend quinze articles, les points suivants : l'Etat prend à son compte l'expropriation des fabriques privées; le concessionnaire a cependant le droit de réclamer par préemption les fabriques expropriées dont il aurait besoin pour l'exploitation de sa ferme; les approvisionnements antérieurs seront repris par lui à dire d'experts. — Le terme de la concession est fixé à vingt ans, mais à chaque cinquième année, tant l'État que la compagnie auront le droit de la dénoncer, l'État s'engageant en outre, au cas de dénonciation de sa part, à reprendre au prix coûtant les marchandises et les machines existantes. Le concessionnaire est tenu de produire des allumettes en quantité suffisante pour les besoins de la consommation et de les vendre au tarif légal; il dépose un cautionnement de 10 millions de fr. La redevance annuelle est fixée au moyen d'une adjudication publique; si les ventes d'allumettes dépassent un certain chiffre, plus tard fixé à 40 milliards d'allumettes, l'État a droit à une part du profit. Les allumettes destinées à l'exportation doivent être fabriquées dans des bâtiments spéciaux, et l'État perçoit comme indemnité pour les locaux par lui abandonnés à la

compagnie, 0fr,017 par 1000 allumettes de bois et 0fr,09 par 1000 allumettes-bougies exportées. Le ministre a d'ailleurs le droit de prescrire des mesures de prudence, de surveillance ou d'hygiène. Le concessionnaire aurait droit à indemnité si, au cours de sa concession, les matières brutes servant à la fabrication des allumettes venaient à être frappées de nouveaux droits d'entrée. Enfin l'importation des allumettes sera restreinte, et même interdite, dans la mesure où le permettent les traités existants.

L'art. 9 est surtout important parce qu'il fut l'occasion de réclamations ultérieures. Il donnait au concessionnaire la faculté de faire assermenter des agents, qui auront le droit de dresser, relativement aux contraventions contre le monopole, des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire. L'administration s'obligeait en même temps à faire son possible pour rechercher et punir toute fraude.

Quand les deux parties se furent mises d'accord sur la convention, des difficultés surgirent dans l'exécution, surtout à raison des retards que les formalités de la loi du 3 mai 1841 faisaient subir à l'expropriation et à la suppression des fabriques privées. Aussi longtemps, en effet, que ces dernières n'étaient pas expropriées, elles pouvaient continuer leur industrie, et ne s'en faisaient pas faute. Un stock considérable de marchandises dont on ne pouvait interdire la vente se formait de la sorte, et il devenait impossible de faire réellement commencer le monopole de la Compagnie fermière avant le 1er octobre 1874, ni de faire courir sa redevance avant le 1er janvier 1875, pour partie même avant le 1er mai 1875 seulement, d'autant plus que le ministre des finances avait cru devoir accorder à certains fabricants, comme il s'en était réservé le droit, un nouveau délai de quatre mois pour écouler leur marchandise.

La Compagnie fermière ne fit naturellement que d'assez minces affaires pendant cette période transitoire et même quelque temps après, car la fraude s'exerçait sur une grande échelle. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'un ouvrier isolé peut, avec des instruments très simples et une dépense de quelques francs pour la matière première, fabriquer jusqu'à 250,000 allumettes par jour, et que des revendeurs sont toujours faciles à trouver pour un objet aussi usuel. La Compagnie avait donc un intérêt capital à poursuivre la fraude; ses agents commissionnés se mirent à l'œuvre, et l'État s'empressa d'augmenter encore leurs attributions légales par la loi du 28 janvier 1875.

Cette loi avait encore un autre but. On s'était aperçu bientôt que la Compagnie avait pris envers l'État des engagements inexécutables. Le droit qu'elle devait payer pour l'exportation la mettait dans

l'impossibilité absolue de trouver des acheteurs à l'étranger, et l'empêchait ainsi de rien exporter. Elle avait promis une redevance de 16,030,000 fr. pour les premiers 40 milliards d'allumettes vendues, et 50 p. 100 de son bénéfice pour l'excédent; mais le ministre des finances lui avait imposé un tarif qui la constituait en perte sur les allumettes de qualité inférieure, les plus faciles à fabriquer, et il était bien probable que dans ces circonstances les ventes n'atteindraient pas le minimum prévu de 40 milliards. Enfin, la Compagnie n'était point encore indemnisée par l'État de certains dommages qu'elle avait subis dans la période transitoire (1).

Toutes ces difficultés amenèrent à la date du 14 décembre 1874 la conclusion d'un nouveau traité qui fut soumis à l'Assemblée nationale. On se demanda bien à cette occasion si un contrat reposant sur une adjudication publique pouvait être modifié au profit de l'adjudicataire, et si ce procédé ne donnait pas un droit d'indemnité, sinon légal, du moins moral, à ses concurrents évincés. Mais on répondit que la nécessité de pareils changements s'imposait souvent, et que les tribunaux en avaient à diverses reprises reconnu la validité. On constata en outre que les concurrents évincés pouvaient d'autant moins soulever des réclamations en l'espèce, que la nouvelle convention assurait à l'État des avantages plus considérables que ceux contenus dans leurs soumissions.

L'Assemblée nationale vota donc le nouveau tarif à la date du 28 janvier 1875. Le droit de l'État sur l'exportation fut réduit à 0^{f},008 pour les allumettes de bois, et à 0^{f},04 pour celles de cire. La Compagnie fut en outre autorisée à se créer des installations spéciales pour ses produits à exporter. L'impôt fut diminué sur les allumettes de qualité inférieure vendues à l'intérieur, et l'on taxa davantage les allumettes de luxe (2).

L'article 3 de la loi du 28 janvier 1875 applique en outre aux allumettes chimiques les articles 222 et 223 de la loi de 1816, qui punissent la fraude (du tabac) d'une amende de 300 à 1000 fr., de la confiscation de l'outillage et des moyens de transport, et qui permettent à tout agent assermenté de la régie des tabacs de constituer prisonniers les fraudeurs et colporteurs. Cette extension fit naître la question de savoir si ces pénalités frappaient, non seulement le producteur et le vendeur frauduleux, mais le consommateur lui-même; une loi

(1) Nous ne pouvons ici que résumer; pour plus de détails, voir le *Journal officiel* de janvier 1875, et les *procès-verbaux* des séances de l'Assemblée nationale de la même année.

(2) Voyez pour plus de détails la convention elle-même, annexée à la loi du 25 janvier 1875, dans le *Bulletin des lois*.

du 28 juillet 1875 érigea en délit punissable la simple possession d'allumettes ne provenant pas de la régie, et fit application à ce cas des articles 217, 218 et 237 de la loi de 1816, conférant aux agents de l'administration du monopole le droit de faire des visites domiciliaires, en se faisant assister du juge de paix, du maire ou du commissaire de police.

Cependant ces fonctionnaires, trouvant l'intérêt trop minime, se refusaient souvent d'obtempérer aux réquisitions qui leur étaient faites, d'autant que ces visites domiciliaires devenaient plus impopulaires à mesure qu'elles devenaient plus fréquentes. L'administration crut devoir aviser encore. On sait que les agents supérieurs des contributions sont autorisés à donner à leurs subordonnés l'ordre de rechercher et poursuivre la fraude jusque dans le domicile des particuliers. Le ministre des finances en prit texte pour munir, le 29 novembre 1875, douze inspecteurs et contrôleurs de la Compagnie fermière de commissions qui les investissaient de ce droit de visite. Mais celle-ci fit un emploi si fréquent et si imprudent peut-être de cette nouvelle faveur, que des réclamations surgirent de toutes parts. Elles trouvèrent un écho dans la Chambre, et le ministre dut révoquer ses commissions dès le 29 juin 1876.

La Compagnie se pourvut contre cette décision devant le conseil d'État, pour excès de pouvoir, tout en cherchant à amener le ministre à d'autres arrangements. Elle invoquait la nécessité de réagir contre la concurrence clandestine en abaissant les prix; elle proposait une *régie intéressée* qui donnerait à l'État 75 p. 100 des bénéfices de la société sur les 8 premiers millions et 80 p. 100 sur l'excédent, sans que la redevance pût être jamais inférieure à 6 millions. Mais ces projets furent présentés sans succès à la Chambre, et la Compagnie perdit en outre son procès devant le conseil d'État, au moins quant au chef d'excès de pouvoir; car l'arrêt déclare aussi que si la Compagnie estimait avoir été lésée par le retrait des patentes données à ses agents, rien ne s'opposait à ce qu'elle intentât une action en dommages-intérêts.

Cette action fut en effet introduite, et la Compagnie prétendit qu'elle n'avait traité avec l'État et promis une redevance de 16,030,000 fr. par an, que parce qu'elle avait dû compter sur une vente de 60 milliards d'allumettes au moins, tandis qu'elle n'avait pu en écouler que 15 milliards en 1875, et 22 milliards en 1876; que cette énorme différence lui donnait droit à indemnité, son contrat n'étant qu'un bail, et la perte partielle de la chose louée donnant droit à réduction du prix du bail, aux termes des art. 1722 et suiv. du Code civil.

Mais il serait trop long de reproduire ici tous les arguments de cette demande et les motifs non moins nombreux de l'arrêt du conseil d'État (1). Qu'il nous suffise de dire que la Compagnie devait perdre son procès par cela seul déjà qu'elle ne demandait pas la résolution intégrale de son contrat, ce qui aurait pu lui permettre de prouver l'erreur sur la substance de l'objet du contrat, et peut-être de triompher. Quoi qu'il en soit, elle a sagement fait de persister, car les plus grandes difficultés sont maintenant vaincues, et si l'affaire n'est pas encore brillante, elle prend du moins une bonne tournure. La Compagnie a payé depuis 1876 sa redevance de 16,030,000 fr., et l'on estimait que celle-ci s'élèverait à 16,068,000 fr. en 1881.

Le monopole des allumettes semble donc s'être maintenant plus ou moins acclimaté en France. Nous n'en sommes pas plus tenté pour cela de défendre une taxe qui frappe un objet de consommation *indispensable*.

F. — Taxes dues (Gebühren) en raison d'un service rendu.

AA. — Généralités.

Aucune des expressions françaises de *droits*, *taxes*, *rétributions* ou *rémunérations* ne correspond exactement au mot allemand *Gebühren*.

C'est pour cela sans doute, et faute d'une expression caractéristique, que la théorie française ne distingue pas plus rigoureusement cette catégorie de taxes que la science allemande désigne par le nom de *Gebühren*. En fait cependant, ces taxes ne manquent pas en France et ce serait peut-être le mot *péages* qu'on pourrait le mieux leur appliquer, bien qu'il n'y corresponde lui-même qu'à moitié, s'appliquant plus spécialement aux droits de passage sur les ponts, les routes et à certains droits de ports. En Suisse, sans doute, les droits de douane prennent aussi le nom de *péages;* mais au sens français, les péages sont plutôt une sorte d'indemnité qui doit être payée au constructeur d'un pont, d'une route, etc., pour le passage, ce constructeur fût-il l'État.

Cette expression est donc bien plus étroite que l'allemand *Gebühren*, terme que M. *Ad. Wagner* définit ainsi d'après *Rau :* « droits payés par des individus ou par des groupes d'individus en vertu d'une règle et au taux fixé par l'État, comme une compensation spéciale du service que ce dernier leur rend ou du déboursé qu'il fait à leur occasion dans l'exercice d'une de ses fonctions. Ces taxes

(1) Nous renvoyons à cet égard à un article de la *Revue générale d'administration* (juin 1878, t. II, p. 219), attribué à M. Laferrière, ancien maître des requêtes au Conseil d'État, aujourd'hui président de la section du contentieux.

ont ainsi pour but de couvrir en tout ou en partie les frais de création, d'exercice et d'entretien de certaines fonctions, services ou institutions de l'État. L'excédent de la taxe, s'il en est, tombe dans la catégorie des impôts ordinaires. » (Cet excédent n'est plus une *Gebühr*, mais une *Steuer* (1).)

Ce genre de taxes, qu'on appelait également *Gefälle* ou *Zufällige Einkünfte* (casuel), était généralement classé tout simplement parmi les impôts indirects, avant que Rau en eût fait une catégorie à part.

Les péages des ponts et des routes ont toujours été fort impopulaires en France, et ce qui le prouve, c'est que l'émeute n'a jamais rien de plus pressé que d'en renverser les barrières. La loi du 30 juillet 1880 a donné satisfaction à ce sentiment, en prononçant en principe leur rachat, spécialement sur toutes les routes nationales et départementales.

Les *frais de justice*, dont nous avons signalé (p. 232) l'élévation anormale, ne sont pas non plus payés de très bonne grâce, on le comprend, et les attaques serrées et topiques ne leur ont pas manqué. S'ils subsistent néanmoins, et s'il est probable qu'on les conservera tout en les abaissant un peu, c'est que les procès sont relativement rares en France, et que l'on supporte plus facilement les maux dont on est rarement atteint; en seconde ligne, c'est que les pauvres sont dispensés de ces frais par le bénéfice de l'*assistance judiciaire*.

Nous n'avons pas à nous arrêter ici sur les frais de justice, nous en avons traité à part, ainsi que des droits de timbre et d'enregistrement, et d'autres encore.

Il y a cependant un intérêt théorique à distinguer dans chaque contribution ce qui est *impôt* proprement dit, de ce qui n'est que taxe rémunératoire (*Gebühr*). La théorie est d'autant plus tenue de relever la différence, que la pratique ne le fait pas, ou n'a pas à le faire, les deux payements n'étant au point de vue du fisc qu'une recette à percevoir. Les *impôts* peuvent d'ailleurs être en quelque sorte considérés comme le payement des services généraux que l'État rend à la société, tandis que les taxes rémunératoires seraient la rétribution des services spéciaux ou particuliers qu'il rend à l'individu.

Les services généraux profitant à la société tout entière, il suffisait de répartir entre *tous* les citoyens les impôts destinés à en couvrir les frais, en suivant pour la répartition les principes d'une saine économie politique. Quant aux services spéciaux rendus à de simples individus, et encore dans des cas déterminés seulement, on pourrait souvent se demander s'il est utile que l'État s'en charge,

(1) *Gebühren* est le pluriel de *Gebühr*.

et répondre négativement. Il est des cas pourtant où cette utilité est incontestable, et il en est certainement ainsi quant aux *postes et aux télégraphes*, pour ne citer que ces exemples entre beaucoup d'autres.

BB. — Les taxes postales.

C'est une remarque générale que plus les postes multiplient leurs services, plus elles les rendent à bon marché; les services ne sont chers que quand ils sont rares. Ce résultat est naturel, en harmonie avec l'expérience de tous les jours, avec la loi générale qu'en augmentant la production on diminue proportionnellement les frais de revient.

Mais, ce qui a tout particulièrement influé sur nos postes modernes, c'est le développement du réseau des chemins de fer. L'État s'épargne par leur secours la majeure partie des frais de transport, les compagnies privées elles-mêmes, du moins sur le continent, étant obligées de se charger gratuitement des lettres et parfois colis postaux.

Les postes françaises ont, comme les autres, le *droit exclusif du transport des lettres*, sans distinction entre lettres closes et lettres ouvertes (arrêté du 27 prairial an IX), ce qui va d'ailleurs de soi depuis l'introduction des *cartes postales*. Ce n'est pas qu'on ne puisse confier aussi des lettres closes à un exprès, ni qu'il soit interdit à la presse de faire distribuer ses journaux par ses porteurs attitrés; mais tout autre transport des journaux en paquets de moins d'un kilog. est exclusivement réservé aux postes publiques.

Sauf ces exceptions, tous les transports sont libres en France. Mais les postes y étendent aussi leurs services, sans trop craindre la concurrence privée, aux envois d'argent et à une foule d'autres besoins. Au reste, le monopole des postes françaises ne s'était presque pas étendu au transport des voyageurs, si ce n'est *en poste*, et depuis les chemins de fer il n'en est plus question.

L'administration des postes a le droit de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois qui la régissent. Les lois punissent sévèrement toute fraude de la part du public; en revanche tout délit, toute illégalité, toute violation du secret des lettres, etc., commise par ses employés, est également rigoureusement réprimée.

L'organisation du service s'est considérablement améliorée depuis que les postes et les télégraphes ont été concentrés dans les mêmes mains. Avant la création du ministère des postes et des télégraphes, les premières ressortissaient au département des finances, les secondes au département de l'intérieur. La réunion de ces deux services, préparée par les décrets des 22 et 27 décembre 1877, et

27 février 1878, et par la loi du 6 décembre 1873, fut réalisée par le décret du 5 février 1879.

Nous renvoyons aux chapitres XIII et XXI quant à l'organisation et au budget de ce nouveau ministère. Nous nous bornerons à parler ici de son *service actif* d'après le projet de budget pour 1882, bien qu'il ne soit pas toujours possible d'y distinguer ce qui appartient aux postes et ce qui appartient aux télégraphes, les mêmes employés étant souvent chargés des deux services, sauf à Paris, où, à cause de leur plus grande importance, ces services sont spécialisés. Voici ce que nous lisons au budget de 1882 :

Paris.

Service technique, ingénieurs et employés			88	6,213
Exploitation télégraphique.	Employés	1,510	2,217	
	Facteurs	707		
Exploitation postale.	Employés	1,203	3,516	
	Facteurs	2,001		
	Gardiens de bureau et chargeurs	312		
Exploitation télégraphique et postale du département de la Seine			392	

Départements.

Service technique (ingénieurs, contrôleurs, mécaniciens)		618	39,607
Directeurs des départements		85	
Inspecteurs et sous-inspecteurs	des postes	91	
	des télégraphes	53	
Receveurs des postes et des télégraphes		6,190	
Employés de tous grades	des postes	1,795	
	des télégraphes	2,629	
	à l'étranger	20	
Service maritime		34	
Facteurs des télégraphes		1,342	
Facteurs des postes		23,907	
Gardiens de bureau, etc		442	
Bureaux de poste ambulants		2,267	
Contrôle des télégraphes		134	
Total général pour la France			45,820

En analysant ces chiffres, on trouve que le nombre des employés des postes est de 32,014, celui des télégraphes de 6,985, et qu'en outre, 6,821 employés appartiennent à la fois aux deux services.

Cette dernière catégorie comprend elle-même deux subdivisions : les directeurs des départements, qui ont la surveillance et la direction des postes et des télégraphes chacun dans son département, et les receveurs (ou receveuses), qui dirigent les bureaux des postes et télégraphes dans chaque localité.

Le service des contrôleurs et des inspecteurs des postes se comprend sans explication, et comme le budget confond souvent dans les mêmes chiffres les postes et les télégraphes, il est à peu près

impossible d'indiquer séparément les dépenses spéciales de chacun des deux services. Nous voyons bien que les dépenses du personnel s'élèvent à 61,7 millions, celles du matériel à 24 millions, les subventions aux entreprises de paquebots à 23,9 millions, et les dépenses diverses à 4 millions de francs ; qu'ainsi la dépense totale, y compris celle de l'administration centrale, est évaluée à environ 116 millions. Mais ces données ne peuvent nous procurer que des chiffres approximatifs pour l'époque actuelle. Nous ne pouvons donc mieux faire que de remonter aux années antérieures à la fusion des deux services, ce que nous essayerons tout à l'heure, dans la section consacrée à la statistique (voir plus loin).

Nous pourrons être bref sur le *tarif des postes,* car de nos jours les choses ont été bien simplifiées, et partout. Les temps ne sont plus où chaque pays avait son tarif à lui, gradué suivant les distances. On s'est convaincu qu'un impôt grevant les postes ne peut à la rigueur se défendre que s'il est absolument modéré ; que la solidarité des intérêts d'un même pays milite en faveur d'une taxe unique, et qu'on peut d'autant plus facilement l'abaisser que la plupart des lettres ne dépassent pas les localités circonvoisines. Nous aurons donc indiqué l'essentiel quand nous aurons dit que la lettre simple de 15 grammes paye 0,15 cent. pour l'intérieur de la France, et 0,25 cent. pour l'étranger, quelques pays d'outre-mer exceptés. Depuis la convention internationale des postes et l'assentiment qu'y ont donné presque tous les peuples civilisés, chacun peut deviner à peu près par le tarif de son propre pays quel est le tarif de ses voisins ; la différence des monnaies semble seule causer quelques très légères inégalités (1).

Il nous suffira également d'indiquer succinctement les autres règles des transports postaux en France, car elles ne diffèrent pas sensiblement de celles des postes allemandes. Et d'abord, l'affranchissement se fait par l'apposition de timbres-poste, et les lettres non affranchies payent double port. Les comptes entre États sont très simplifiés par cette convention que le pays d'expédition perçoit l'intégralité de l'affranchissement et que le pays destinataire encaisse pour son compte le produit des lettres non affranchies. Les lettres *recommandées* payent une surtaxe de 25 centimes (Loi du 26 décembre 1878). Les cartes postales coûtent 10 centimes ; les imprimés payent 1 centime par 5 grammes ; les journaux, à l'intérieur, 2 centimes seulement pour les premiers 25 grammes, et 1 centime pour chaque 25 grammes en sus. Ces tarifs, et autres analogues, sont pour

(1) En Allemagne, le port de la lettre simple est de 10 pfennigs ou 0 fr. 125 pou l'intérieur; mais on parle d'abaisser la taxe de 15 à 10 centimes en France.

la plupart l'œuvre de la loi sur *la réforme postale* du 6 avril 1878 (1).

Rappelons encore qu'après la guerre on avait cru devoir élever les taxes dans un intérêt fiscal (loi du 24 août 1871), mais que deux lois ne tardèrent pas à les réduire de nouveau (lois du 23 décembre 1873 et du 3 août 1875). L'adhésion de la France à la convention postale internationale provoqua plusieurs mesures réformatrices, résolues dès 1876, mais dont les circonstances politiques retardèrent l'application jusqu'en 1878.

Parmi ces réformes il est bon de signaler la réduction de 20 à 10 centimes par 100 francs du tarif sur les envois de valeurs déclarées (billets de banque avec inscription de la valeur sur l'enveloppe, par exemple). Ces envois ne doivent pas être confondus avec les envois d'argent par mandats de poste, nommés précédemment « articles d'argent », parce que jusqu'en 1819 ils ne se faisaient qu'en nature (par group).

Quant aux mandats de poste, le procédé est connu : l'expéditeur paye au bureau de poste la somme qu'il envoie et reçoit un mandat qu'il expédie lui-même dans une lettre close; le destinataire se présente au bureau d'arrivée muni de son mandat et y reçoit son argent. La poste perçoit maintenant une provision d'*un* pour mille (2), tandis que ces mêmes 10 centimes pour 100 francs à la charge des valeurs déclarées ont plutôt le caractère d'une prime d'assurance. Une lettre recommandée sans déclaration de valeur ne donne droit qu'à une indemnité de 25 francs en cas de perte.

L'administration des postes de France, stimulée par son zèle, a étendu depuis peu ses services de la façon la plus variée. Voici les plus importantes de ces récentes améliorations :

1. Les envois de valeurs et d'argent à l'étranger ont été considérablement facilités (convention du 1er juin 1878, déclarée exécutoire par décret du 27 mars 1879). — 2. L'expéditeur d'une somme d'argent obtient, moyennant un droit de 10 centimes, avis que le payement a été effectué. — 3. La loi du 5 avril 1879 permet de s'abonner aux revues, journaux et feuilles périodiques par l'intermédiaire de la poste ; la taxe à cet effet avait d'abord été fixée à 3 p. 100 du prix de l'abonnement (décret du 5 mai 1879); on l'a depuis réduite à 1 p. 100 et à 10 centimes de droit fixe par abonnement (loi du 17 juillet 1880). — 4. Les cartes postales avec réponse payée sont également d'importation récente. — 5. Les postes se chargent du recouvrement des traites,

(1) Et aussi de la loi du 1er juin 1878. Le décret qui promulgue le nouveau tarif pour la correspondance avec l'étranger est du 27 mars 1879.

(2) Avant la loi du 18 mars 1879, on payait en outre un timbre de 25 cent., si l'envoi était supérieur à 10 fr.

billets à ordre, créances, comptes et quittances, etc., des particuliers (loi du 5 avril 1879), d'une valeur d'abord de 500 francs, somme qui fut ensuite portée à 1,000 francs (décret du 3 janvier 1880). La manière de procéder est la même qu'en Allemagne, et elle n'a pas tardé à recevoir le plus large accueil dans le monde du commerce. Le droit pour l'envoi recommandé du titre à recouvrer n'est plus aujourd'hui que de 25 centimes (au lieu de 40 centimes), et le prélèvement sur chaque valeur recouvrée est de 10 centimes par 20 francs, qui se partagent entre le receveur de la poste et le facteur, sans que le maximum pour chacun puisse dépasser 25 centimes (1). — 6. L'extension de ces mandats de recouvrements aux pays étrangers se prépare activement (2). — 7. La poste est autorisée à faire protester, par l'intermédiaire de ses agents, les effets de commerce non payés. — 8. Le traité international concernant les colis postaux, du 3 novembre 1880, a été déclaré exécutoire en France par décret du 3 mars 1881. — 9. La caisse d'épargne postale a été établie (loi du 9 avril 1881).

Il suffit de rappeler ces innovations, elles sont généralement connues ; nous n'avons point à en discuter la valeur et la portée. Notre tâche se bornera à montrer comment les postes sont une source de recettes pour le Trésor, et même une source assez abondante.

Autre est la question de savoir si en chargeant les postes d'attributions si diverses, on ne fausse pas un peu l'institution. M. Vignes (3) blâme ces innovations, par le motif qu'elles feraient concurrence aux banquiers, mais pareille raison, certes, n'a jamais dû empêcher une amélioration. M. Vignes pense en outre qu'en chargeant les facteurs de tant de missions, on nuit à la bonne distribution des lettres ; mais cette crainte non plus ne s'est pas justifiée, et il est assez peu probable que des objections de ce genre réunissent beaucoup d'adhérents. On admettra plutôt que le zèle des Postes de rendre au public des services de plus en plus nombreux sera accueilli par ce dernier avec reconnaissance, et que la liste des améliorations possibles n'est point encore épuisée (4).

(1) En 1879, la poste encaissa 425,981 mandats d'une valeur totale de 9,564,298 fr. ; en 1880, les chiffres montaient à 1,652,443 mandats, représentant 38,995,806 fr.

(2) La chose est actuellement réglée avec l'Allemagne et un certain nombre d'autres pays de l'Europe.

(3) *Traité des impôts*, Paris, Guillaumin, 1880. M. Vignes est le seul financier qui, à notre connaissance du moins, se soit prononcé, en France, contre les attributions croissantes des postes.

(4) Le 28 mars 1882, la Chambre a été saisie d'un projet de loi qui autorise la poste à vendre aussi des enveloppes et des bandes timbrées ; et le 30 mars, un second projet a proposé l'introduction de mandats de poste sous la forme de timbres de paiement ; ces timbres, à sommes fixes, seraient de 1, 2, 5, 10 et 20 fr., qu'on pourrait acheter d'avance, et envoyer directement. (La loi a été votée et porte la date du 29 juin 1882.)

Nous allons maintenant illustrer par un peu de statistique l'étendue et les progrès du mouvement des postes, et nous n'ajouterons à nos chiffres que les explications indispensables.

Produits des postes de 1848 *à* 1883.

Années.	Produits en millions de fr.	Années.	Produits en millions de fr.
1848	52.9	1866	82.2
1849	41.9	1867	86.4
1850	43.5	1868	89.3
1851	44.2	1869	94.6
1852	46.5	1870	72.5
1853	49.3	1871	91.6
1854	53.6	1872	108.5
1855	54.1	1873	110.5
1856	55.8	1874	113.8
1857	56.0	1875	119.3
1858	57.5	1876	114.3
1859	61.5	1877	119.5
1860	63.4	1878	123 5
1861	66.7	1879	127.5
1862	69.9	1880	108.7
1863	72.9	1881	110.4
1864	74.3	1882	118.9
1865	78.6	1883	140.1

Jusqu'à l'année 1877 ces chiffres sont empruntés aux comptes définitifs ; pour les années postérieures, ils ont été relevés dans le budget, et par conséquent ne sont pas absolument arrêtés. Ajoutons immédiatement que ce sont les réformes de 1878, sur lesquelles nous aurons à revenir, qui ont produit l'abaissement de recettes tout momentané qu'on constate ci-dessus (1).

Les recettes de l'année 1877 se décomposent comme suit, d'après les chiffres donnés par le compte définitif :

Ventes de timbres-poste	106,193,617 fr.
Imprimés	8,045,354
Soldes des règlements de comptes avec les États étrangers...	1,426,002
Recettes diverses	1,303,217
Ensemble	116,968,190 fr.
Taxe des articles d'argent	2,496,286
Recettes accidentelles	56,600
Total général	119,521,076 fr.

Si nous comparons maintenant les *recettes* et les *dépenses*, nous aurons, pour 1876 et 1877, le tableau suivant :

(1) L'évaluation pour 1883 s'est faite sur des bases nouvelles (voy. *infra*) ; un crédit de 10 millions de francs a été en même temps demandé pour dépenses extraordinaires.

Frais de perception et bénéfices.	1877.	1876.
	fr.	fr.
Personnel	30,819,491	32,358,774
Matériel	13,188,460	11,510,045
Dépenses diverses	1,612,751	1,295,809
Subventions (aux lignes de paquebots)	24,574,523	19,637,661
Ensemble	70,295,525	64,802,289
Les recettes étant de	119,519,364	115,329,706
Le produit net est de	49,224,139	49,527,417

Ces deux dernières sommes représentent l'impôt qui est compris dans le total des recettes, et s'il paraît élevé, il ne faut pas oublier que la « réforme » n'a commencé qu'en 1878.

Les années 1878, 1879 et 1880 ne nous présentent que des chiffres qui comprennent à la fois les résultats de l'administration des postes et de celle des télégraphes.

Le tableau suivant donne le nombre et le produit des lettres :

Expéditions faites par les postes de 1850 *à* 1879.

ANNÉES.	LETTRES.		JOURNAUX, IMPRIMÉS, ÉCHANTILLONS.	
	NOMBRE.	PRODUIT.	NOMBRE.	PRODUIT.
1850	159,500,000	35,623,000	94,622,000	2,839,000
1851	165,000,000	38,589,000	33,968,000	1,019,008
1852	181,000,000	40,633,000	94,864,000	2,846,000
1853	185,542,000	42,900,000	99,537,000	2,987,000
1854	212,385,000	46,544,000	115,774,000	3,476,000
1855	233,517,000	45,835,000	123,647,000	3,709,000
1856	252,015,000	47,883,000	127,321,000	3,683,000
1857	252,454,000	48,042,000	144,295,000	3,968,000
1858	253,234,000	48,874,000	153,295,000	4,161,000
1859	258,900,000	52,018,000	165,300,000	4,671,000
1860	263,500,000	53,479,000	179,138,000	5,177,000
1861	273,200,000	55,600,000	188,930,000	5,600,000
1862	283,000,000	58,000,000	202,000,000	6,073,814
1863	290,000,000	60,776,019	232,000,000	6,500,000
1864	300,543,700	61,611,454	264,982,000	6,624,550
1865	313,506,795	65,096,401	275,285,920	6,882,148
1866	323,525,195	67,208,112	290,091,680	7,252,292
1867	342,017,470	70,919,273	306,195,880	7,654,897
1868	348,655,000	72,403,720	326,196,800	8,915,876
1869	364,746,650	75,745,980	367,186,800	10,216,235
1870 (1)	281,351,580	56,845,151	347,958,640	8,698,960
1871	305,114,570	74,709,252	283,937,730	11,303,988
1872	339,712,096	87,895,483	297,867,799	12,608,166
1873 (2)	340,855,289	87,416,503	331,550,962	16,013,958
1874	350,594,735	89,643,891	368,781,945	16,295,281
1875	367,443,837	92,894,307	376,005,934	17,849,860
1876 (3)	381,955,353	90,721,804	452,406,978	19,324,556
1877	393,843,000	92,798,920	468,898,000	21,133,559
1878 (4)	445,747,684	78,582,670	545,119,056	20,186,450
1879 (5)	448,456,780	76,376,150	623,518,254	21,339,413

(1) Le port des lettres est porté à 25 cent. (loi du 24 août 1871), et les autres taxes postales sont élevées. (Voy. les autres notes à la page suivante.)

Le nombre des mandats de poste expédiés s'élevait, en 1864, à 3,913,101 pour l'intérieur, et 3,086 pour l'étranger; en 1874, à 4,693,680 d'une part, et 120,761 de l'autre; en 1878, à 9,472,035 et 393,231. Le total des sommes ainsi envoyées était, en 1864, de 113 millions pour l'intérieur de la France, et de 117,000 francs seulement pour l'étranger; en 1878, nous trouvons d'une part 284 millions, de l'autre 16,870,493 francs. Les nouveaux abaissements de tarifs ne donneront pas des résultats moins satisfaisants.

CC. — Taxes télégraphiques.

Au point de vue théorique, ces taxes ne se distinguent pas des taxes postales; elles ont simplement une origine plus récente et sont moins productives.

L'usage du *télégraphe* fut mis à la disposition du public français par la loi du 29 novembre 1850, dont les timides dispositions montrent que l'on marchait sur un terrain encore peu connu. Mais l'expérience se fait vite de nos jours, et les progrès et les applications de ce nouveau moyen de communication se succédèrent rapidement.

Ces progrès, c'était d'une part le développement du réseau télégraphique, qui entraînait d'assez grandes dépenses, de l'autre la réduction croissante des tarifs, enfin le perfectionnement constant de l'instrument lui-même, progrès dont nous ne connaissons pas encore le dernier mot.

L'Union internationale des télégraphes, fondée le 28 juillet 1879, a vivement poussé dans la voie des améliorations, et la loi française du 26 février 1880 a approuvé le tableau des taxes qu'elle avait arrêté.

Les télégraphes sont également exploités comme un monopole de l'État. Mais ce principe n'est pas appliqué dans toute sa rigueur; on autorise quelquefois les particuliers à en établir pour leur usage personnel; et spécialement, on ne pouvait refuser une concession de ce genre aux compagnies de chemins de fer, le télégraphe étant une condition indispensable de la sécurité de leur exploitation. Le *téléphone*, de son côté, offrira aux communications privées des facilités nouvelles.

Les télégraphes et tout ce qui s'y rattache sont d'institution si récente et tellement en voie de développement, ils sont d'ailleurs établis dans les différents pays d'après des règles si semblables, que

(2) Création des cartes postales à 10 et 15 cent. (loi du 20 décembre 1872).

(3) La France entre dans l'union internationale des postes le 1er janvier 1876.

(4) Abaissement des taxes par la *réforme postale*.

(5) Chiffres approximatifs. Les chiffres des tableaux résumés ne sont pas toujours concordants, le plus souvent parce qu'ils ne comprennent pas tous les mêmes articles dans leurs totaux.

nous pouvons nous contenter d'esquisser rapidement ce qui paraît ici plus spécial à la France.

La taxe du télégramme est aujourd'hui de 5 centimes par mot, avec un minimum de 50 centimes pour l'intérieur; pour l'étranger les tarifs varient avec les traités; cependant la taxe est de 20 centimes par mot pour la correspondance avec la plupart des États de l'Europe.

On peut télégraphier en langue étrangère et même en chiffres, payer d'avance la réponse à recevoir, et expédier des mandats de payement jusqu'à concurrence de 5,000 francs.

Un tarif particulier et certaines dispositions spéciales s'appliquent aux télégraphes sous-marins.

Les télégrammes peuvent aussi être affranchis par l'apposition de timbres. Les autres règles sur ce sujet offriraient ici peu d'intérêt.

L'administration des télégraphes cause encore beaucoup de dépenses, et ses recettes ne font guère que les couvrir, si bien qu'il serait à peine exact de parler ici de bénéfices pour le Trésor. Les taxes télégraphiques sont ainsi peut-être celles qui ont actuellement le plus rigoureusement le caractère de pures taxes rémunératoires (*Gebühren*), c'est-à-dire qu'elles ne renferment aucune parcelle d'impôt. Mais elles tendent à se corriger de ce défaut.

Les recettes se sont élevées, en 1860, à 4,752,954 francs ; les dépenses à 7,689,281 francs. Des années plus récentes nous donnent :

Années.	Recettes.	Dépenses.
1875............	17,505,737 fr.	15,099,438 fr.
1876............	18,986,165	16,971,382
1877............	17,370,345	16,296,977 (1)

Ces chiffres sont empruntés au compte général; ceux du compte définitif de 1877 sont légèrement différents (2).

La table suivante présente le nombre des dépêches envoyées :

Années.	Dépêches		Ensemble.
	intérieures.	internationales.	
1860...............	568,365	151,885	720,250
1877..............	7,206,250	995,234	8,201,484
1878 (3)...........	9,900,250	1,145,968	11,046,218
Du 1er mai 1878 au 30 avril 1879....	11,069,118	1,162,919	12,232,037
1879..............	12,344,775	1,211,416	13,556,191

(1) Le rapporteur du budget de 1881 fait entrer en compte plusieurs améliorations projetées, et qui seront d'autant plus productives qu'un nouvel abaissement des taxes n'est pas à prévoir immédiatement.

(2) Le compte définitif de 1877 donne 17,718,507 fr. de recettes; le même chiffre se trouve au compte général, mais comme *droit constaté*, c'est-à-dire comme prévision; nous donnons ici la préférence aux recettes *effectuées*.

(3) Des abaissements de tarif furent alors appliqués. — Le réseau télégraphique était en 1879 de 171,000 kilomètres, le double environ du réseau de 1860.

DD. — Taxes rémunératoires diverses.

Constatons, en commençant cette rubrique, que nous avons dû, ici comme en maint autre endroit, abandonner la classification du budget français, pour en suivre une qui répondît mieux à la nature de chaque impôt (1).

Mais l'application de notre méthode n'est pas toujours sans difficulté, car nombre de taxes peuvent certainement être comprises et classées de diverses manières.

C'est ainsi que certains droits que nous avons dû traiter dans les chapitres précédents, par exemple les taxes pour la surveillance des pharmacies ou pour le contrôle des poids et mesures, ont le caractère marqué de taxe rémunératoire (*Gebühren*), quoique nous ayons été obligé de les comprendre parmi les contributions directes (Taxes assimilées, p. 195, 196).

Il en est de même de certains droits d'enregistrement et de timbre (p. 212 et suiv.), du droit pour la garantie des objets d'or et d'argent (p. 332), et d'autres encore que nous avons étudiés avec les impôts indirects. C'est que nous ne voulions pas trop éloigner de leur place usuelle dans le budget des taxes que la théorie rangerait plutôt sous d'autres rubriques.

Les droits dont il nous reste à parler sont classés dans le budget français sous la rubrique nombreuse des *Autres revenus*. Il nous suffira de montrer ici les sources de ces revenus uniquement dans leur rapport avec le Trésor.

1. Les *produits universitaires* étaient autrefois de deux sortes: d'abord, les droits d'inscription payables plusieurs fois par an, et variant avec les facultés. Ces droits ont été supprimés le 18 mars 1880 et leur montant a été ajouté au prix des diplômes des grades universitaires (2). Cette première classe disparaît donc, et il n'y a plus aujourd'hui que des droits d'examen et de diplômes, dont le tarif a été fixé par le décret du 22 août 1854.

Le produit de ces droits est évalué annuellement pour 1880 et 1881 à 4,620,000 francs et 4,571,000 francs, et pour 1882, eu égard à la suppression des droits d'inscription, à 3,845,000 francs, que doivent fournir uniquement les droits de diplôme.

(1) Nous ne nous séparons du budget que pour le classement scientifique des matières, mais nous avons soin de ne pas nous en éloigner trop; de plus, nous reproduisons toujours, en même temps, les classifications du budget et toutes les formes et formules qui le caractérisent ou l'expliquent.

(2) Pour être admis aux examens, les étudiants demeurent cependant obligés de prendre quatre *inscriptions* par an, qui témoignent de leur assiduité.

Les 4,478,980 francs produits en 1877 par l'enseignement universitaire se décomposent comme suit d'après le Compte définitif :

Droits d'inscription	1,103,190 fr.
Taxe de bibliothèque	78,542
Travaux pratiques (pour pharmaciens)	68,900
Examens et promotions	1,878,320
Brevets de capacité	659,410
Diplômes	614,795
Duplicata	375
Divers	75,465

Cette même somme se répartit comme suit entre les écoles et les facultés :

Facultés de théologie	2,270 fr.
— de droit	1,683,267
— de médecine	423,712
— des lettres	968,340
— des sciences exactes (mathématiques, physiques, etc.)	423,712
Écoles de pharmacie	344,250
— préparatoires de médecine	106,220

2. Les *brevets d'invention* délivrés par l'État consistent uniquement dans une attestation que la demande du breveté et la description de l'invention ont été déposées tel jour à l'office des brevets. En France, en effet, cet office ne s'occupe nullement de constater la nouveauté ou la réalité de l'invention. Si celle-ci est contestée, ce sont les tribunaux qui décident, avec l'aide d'experts s'il y a lieu, de sa réalité ou de sa priorité. Le brevet français ne constate que le fait du dépôt, sans préjuger la valeur de l'invention.

La taxe annuelle à payer par le breveté est de 100 francs; tout retard dans ce payement emporte déchéance; celui qui vend son brevet doit payer cette taxe en une seule fois pour toutes les années restant à courir. La durée du brevet est de quinze ans au plus.

Le nombre des brevets s'accroît tous les ans, et avec eux, leur produit pour le Trésor. Ce produit figure au budget de 1880 pour 1,647,000 francs, de 1881 pour 1,831,495 francs, de 1883 pour 1,841,130 francs.

3. *Le droit de monnayage.*—L'administration française ne demande point à faire un bénéfice sur les monnaies; elle ne réclame, pour les monnaies d'or et pour les monnaies d'argent au-dessus de 2 fr., que le prix de la frappe. Si elle gagne quelque chose sur la monnaie divisionnaire et de billon (2 fr. et au-dessous), c'est en vue de faciliter la circulation, qui ne s'arrangerait pas de trop lourdes pièces de cuivre ou de bronze, et surtout parce qu'il n'y a aucun inconvénient à ce

que la menue monnaie, qui n'a cours légal dans les payements que jusqu'à concurrence de 5 fr., demeure un peu au-dessus de sa valeur nominale.

La monnaie en métaux précieux (pièces au-dessus de 2 fr.) doit au contraire se rapprocher autant que possible de sa valeur intrinsèque, aussi le droit de frappe a-t-il été réduit au minimum. C'est la rémunération d'un travail; il peut néanmoins en résulter un petit excédent non voulu, un petit bénéfice pour le Trésor; d'ailleurs, outre le monopole du monnayage, l'État français a également celui de la fabrication des médailles. C'est de ces petites recettes qu'il s'agit ici.

Nous avons traité de la monnaie dans notre premier livre, et nous aurons à en reparler dans le sixième à propos des établissements dont les budgets spéciaux sont inscrits par ordre au budget général de l'État; contentons-nous donc de constater ici que le *bénéfice* net de la frappe des monnaies et médailles est évalué pour 1880 à 156,058 fr., et pour chacune des années 1881 et 1882, à 78,029 fr.

Depuis que la Monnaie est administrée directement par l'État au lieu d'être affermée, la moitié de ce bénéfice annuel est capitalisé pour former une réserve contre les oscillations du cours des métaux précieux (fonds de roulement).

Il en est de même du bénéfice donné par la monnaie d'appoint, estimé pour les années ci-dessus à 113,000 et 56,600 fr.

4. *Les droits de chancellerie, diplomatiques et consulaires*, dépendent d'un tarif spécial et ne présentent ici que peu d'intérêt. Il suffira de dire que leurs produits sont prévus pour 1880 et 1881 à 1,250,000 fr. par an, et à 1,500,000 fr. pour 1882.

Ces droits étaient autrefois versés dans une caisse spéciale; ils ont été incorporés au budget général le 26 décembre 1876, et sont portés en recettes et en dépenses aux comptes du ministère des affaires étrangères.

5. *Les droits de visite du bétail importé en France* sont perçus par suite d'arrêtés du ministre de l'agriculture et du commerce en date des 25 janvier et 11 mai 1877. Pour prévenir les épizooties, ces arrêtés obligent les importateurs de bétail à en faire examiner l'état sanitaire par les vétérinaires de l'administration. La loi de finance des 26 mars et 9 avril 1879 charge les receveurs des douanes de percevoir la taxe de cette visite, qui, d'après le décret du 2 août 1878, est de 30 cent. par tête de gros bétail, de 15 cent. par veau, de 5 cent. par mouton, de 10 cent. par porc. Le produit en est évalué à 185,000 fr. pour 1882.

DEUXIÈME PARTIE

RECETTES QUI NE CONSTITUENT PAS DES IMPOTS.

CHAPITRE VIII

DOMAINES ET FORÊTS

A. — GÉNÉRALITÉS.

Un grand nombre de pays possèdent des *domaines*, expression qui s'applique le plus souvent à des biens ruraux que l'État administre ou afferme comme le ferait un simple particulier (1).

On compte ensuite parmi les domaines les forêts de l'État; elles sont toujours exploitées directement par une administration publique spéciale. Certains pays possèdent des mines, des usines, des chemins de fer. Enfin, on peut comprendre parmi les domaines divers établissements publics productifs de revenus et, par analogie, il est permis de classer sous la rubrique générale des domaines les revenus d'une colonie, d'une possession étrangère.

Nous allons essayer de présenter ici un aperçu complet des revenus du Trésor français provenant tant des domaines proprement dits que des autres sources de revenus qu'on peut justement en rapprocher, en ce sens qu'elles ne consistent pas en impôts. Mais donnons auparavant quelques notions indispensables sur les diverses catégories de domaines.

On distingue en France le *domaine public* du *domaine de l'État.* La législation et la jurisprudence qui s'y réfèrent sont assez compliquées, et jettent souvent de l'obscurité sur bien des points. Le Code civil, élaboré à une époque où le sujet n'avait point encore été aussi bien analysé que de nos jours, est lui-même en partie la cause de la confusion.

Font partie du domaine public : « les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables et flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et

(1) Le mot *domaines* désignait autrefois les biens privés de la maison régnante, mais ce sens s'est à peu près perdu. Nous pouvons d'autant mieux ne pas nous y arrêter qu'il n'y a plus en France de *domaines de la couronne.*

généralement toutes les autres portions du territoire français (fortifications, etc.) qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée » (C. c., art. 538 et ss.). Le particulier peut user à l'occasion de ces domaines, mais il ne peut pas se les approprier, car ils appartiennent à l'ensemble de la nation.

Le domaine de l'État appartient bien aussi à la nation, sans doute; mais il diffère du domaine public en ce que l'État n'a au fond guère sur celui-ci qu'un droit de souveraineté, tandis qu'il a sur l'autre un véritable droit de propriété, on pourrait presque dire qu'il est sa propriété privée.

Le sujet se complique encore par une sous-distinction entre les choses qui sont *par leur nature* du domaine public, par exemple, un fleuve, et celles dont l'usage public est accordé sciemment et volontairement par l'État, par exemple les musées du Louvre et les monuments publics, et qui forment le domaine public *par destination.*

Remarquons en passant qu'il existe en outre un domaine public départemental et un domaine public communal, composés des biens analogues que peuvent posséder les communes ou les départements (1).

Le domaine de l'État, jadis qualifié de domaine général ou encore de domaine national, et qui d'ailleurs, nous le verrons, n'est pas toujours productif de revenus, est lui-même divisé par la doctrine française en domaine corporel et domaine incorporel.

Le premier comprend en général les meubles de toutes sortes (livres, tableaux, instruments, canons, poudre, matières premières, vaisseaux, etc.) et les immeubles par nature (forêts, bâtiments, sources minérales, etc.); le second comprend ce qui subsiste des droits régaliens, comme le droit de chasse et de pêche, le droit de bac, le droit sur les mines et filons (non exploités), les biens vacants et sans maître; et de même, la perception de nombreuses amendes pécuniaires.

Quant à nous cependant, et pour le but que nous poursuivons, il nous suffira de distinguer, d'une part, les domaines consacrés à un service public de ceux qui ne le sont pas, et de l'autre, ceux qui sont productifs, de ceux qui ne sont pas productifs de revenus.

Le gouvernement français a publié tout un volume de tableaux statistiques sur ses propriétés. Nous en donnons ci-après les principaux résultats, puis nous indiquons par classes, et d'après notre propre division, les biens de l'État productifs de revenus.

Au 1er janvier 1879 les *propriétés de l'État* valaient en *capital*, d'après l'estimation officielle, savoir :

(1) Voyez sur tout cela l'ouvrage classique de Prudhon, *Traité du domaine public*, Dijon, 1844, 5 vol.

A. *Propriétés directement consacrées à un service public.*	
Au Président de la République, au Sénat et à la Chambre des députés	28,000,000 fr.
Au ministère de la justice (1)	46,823,040
— des affaires étrangères	14,370,000
— de l'intérieur et des cultes	123,553,490
— des finances	59,175,920
— des postes et des télégraphes	5,706,960
— de la guerre	1,002,962,930
— de la marine	423,052,390
— de l'instruction publique	231,136,880
— de l'agriculture et du commerce	68,381,070
— des travaux publics	51,220,070
Ensemble	2,054,882,750 fr.
De plus : en Algérie	170,523,990
Dans les colonies	42,527,100
A l'étranger	12,257,560
Total des biens directement consacrés à un service public.	2,279,691,400 fr.
B. *Biens qui ne sont pas directement consacrés à un service public.*	
Forêts	279,060,840 fr.
Autres biens	1,262,105,094
De plus : forêts et autres biens en Algérie, ensemble	97,799,061
Total des biens qui ne sont pas directement consacrés à un service public	1,638,961,995 fr.
Total général	3,918,656,395 fr.

Au 1er janvier 1880, l'évaluation de tous ces biens était portée à 3,992 milliards.

Nous n'avons reproduit ce tableau que pour ne rien omettre d'intéressant, car ce sont les revenus des biens plutôt que leur valeur en capital qui nous intéressent ici.

Les domaines de l'État comprennent, en effet, nombre de biens de luxe qui coûtent de l'argent au lieu d'en rapporter, comme par exemple l'Opéra, tandis que d'autre part certaines sources importantes de revenus, par exemple, les produits d'une colonie, lors même que l'on ne croirait pas pouvoir ranger les colonies parmi les domaines de l'État, pourraient être compris parmi les revenus domaniaux. En tous cas, les revenus de ce genre n'étant pas demandés aux habitants de la France, l'on ne saurait les compter parmi les impôts dont ces habitants sont grevés. Or, comme nous allons le voir, les revenus de ce genre sont assez nombreux. Mais arrivons aux domaines productifs.

B. — LES FORÊTS.

La question de savoir s'il est utile à l'État de posséder des domaines agricoles n'est presque plus discutée en France, par la raison que

(1) On a joint à chaque ministère les services qui en dépendent.

l'État français n'en possède à peu près aucun. On comprend d'ailleurs qu'on ne puisse ranger dans cette classe les cultures d'essai, les écoles d'agriculture, et autres établissements analogues.

L'opinion la plus répandue en France depuis 1789 tendait même à considérer l'État comme peu propre à diriger des exploitations de ce genre avec quelque profit. Cela peut bien être vrai sous quelque rapport, mais cet argument ne résoud pas la question. L'on peut dire, en effet, en faveur de la conservation de domaines ruraux :

1° Que les revenus de ces domaines, qui peuvent devenir importants dans un système de fermage rationnel, diminuent d'autant les charges des contribuables, tandis que le capital disponible provenant de leur vente se dépenserait facilement sans rien laisser derrière lui ;

2° Que l'État garde ainsi une réserve pour les cas de besoin.

Néanmoins, l'administration française s'est prononcée à diverses reprises tant contre toute exploitation agricole que contre l'exploitation de mines quelconques (1).

Mais l'opinion en France n'en est pas moins favorable à la conservation des forêts de l'État, bien que des voix isolées en aient parfois demandé l'aliénation partielle, et que l'État lui-même ait consenti à certaines ventes dans des moments difficiles. On revient constamment à l'idée que l'État doit garder ses forêts, les augmenter si possible, en tous cas, les administrer avec le plus grand soin, non seulement pour des raisons fiscales, mais aussi à cause de leur influence bienfaisante sur le climat, sur la conservation de l'humidité, et par suite sur la fertilité du sol et la salubrité publique.

Cette idée, qui a de plus en plus pénétré dans les lois et dans la pratique de l'administration françaises, a provoqué des mesures dont on ne saurait méconnaître la portée :

1. L'État ne se contente pas d'aménager ses propres forêts ; il applique, en vertu de ses lois, son régime forestier aux bois des communes et des établissements publics. Le produit de ces bois appartient naturellement à leurs propriétaires, qui supportent les frais de la culture, mais l'État ne poursuit ici que le bien général et le bien des propriétaires des bois. Ajoutons que ce régime spécial ne s'applique qu'aux bois d'une certaine étendue, et qui ont été préalablement reconnus susceptibles d'aménagement ou d'exploitation régulière (art. 90 et 11 Code forestier de 1827).

2. La sollicitude de l'État s'étend même aux forêts particulières. Leurs propriétaires pouvaient bien les exploiter et les aménager à leur

(1) On sait notamment qu'elle a vendu ses salines.

gré, mais la loi leur défendait de les défricher sans autorisation (1). Cette interdiction a été restreinte depuis, par la loi du 18 juin 1859, aux bois reconnus nécessaires : *a*, au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes; *b*, à la défense des rives contre les érosions; *c*, à l'existence des sources et cours d'eau ; *d*, à la protection des dunes et des côtes contre la mer; *e*, à la défense des frontières contre l'ennemi ; *f*, à la salubrité publique.

3. L'État ne se contente pas de protéger les forêts et d'empêcher qu'on ne les détruise imprudemment; il s'efforce de plus de les étendre par des reboisements et par le gazonnement des pentes. Des lois spéciales règlementent ces opérations, et le Trésor ne craint pas de faire à ce sujet des dépenses assez considérables, auxquelles les communes et les particuliers peuvent être appelés à contribuer.

4. Ajoutons enfin que la direction générale des forêts, qui dépendait jusqu'en 1877 du ministère des finances, a été rattachée alors (décret du 15 décembre) au ministère de l'agriculture, précisément pour empêcher qu'on n'exploitât le domaine forestier à un point de vue trop exclusivement fiscal. Ce décret n'a d'ailleurs rien changé d'essentiel à l'organisation de l'administration supérieure des forêts, dont les employés ont simplement leurs bureaux au ministère de l'agriculture au lieu de les avoir au ministère des finances, et dont le directeur général travaille avec le ministre de l'agriculture au lieu de travailler avec le ministre des finances.

Cette direction générale porte maintenant le titre officiel d'*administration des forêts*, et l'on a récemment attribué à ses employés des noms qui rappellent l'art forestier, pour leur donner une sorte de cachet professionnel.

Le directeur général, et souvent un sous-secrétaire d'État, a sous ses ordres un inspecteur général, comme directeur de l'ensemble, 3 conservateurs comme chefs de division, 8 inspecteurs comme chefs de bureaux, 16 sous-inspecteurs et 16 expéditionnaires. Le pays entier est divisé en 32 conservations, ayant chacune à sa tête un conservateur ou directeur assisté d'inspecteurs et de gardes généraux. Nous trouvons donc en somme 39 conservateurs et inspecteurs généraux, au traitement de 8 à 15,000 francs; 165 inspecteurs avec 4,500 à 6,000 francs; 264 sous-inspecteurs avec 3,000 à 3,800 francs; 219 gardes généraux et 3,176 gardes de différents grades avec 700 à 1,600 francs de traitement.

Les frais du personnel, en ajoutant les frais de déplacement, de

(1) La célèbre ordonnance de 1669, ch. XVI, sect. 1, allait plus loin, elle prétendait exercer une action directe sur la culture des bois particuliers, dans l'intérêt des hautes futaies.

route, d'hôtel, etc., s'élèvent à 5,419,067 francs pour chacune des années 1881 et 1882. L'école forestière de Nancy coûte en outre 215,835 francs.

Les frais du matériel et de la culture forestière pour 1882 réclament 2,869,045 francs ; ajoutez-y 1,264,245 francs pour construction de chemins dans l'intérêt des forêts ; 2,607,840 francs pour reboisement et gazonnement, et, à titre de frais divers (dont 1,500,000 francs d'impôt communal que l'État paye pour ses forêts), 1,968,450 francs (1,958,450 en 1881) ; total des frais de perception, administration et de régie, en 1882, 14,404,032 francs (14,394,032 francs en 1881), plus 175,000 francs pour l'administration centrale.

Rapprochons-en maintenant les recettes.

Produits des forêts de l'Etat.

	1880.	1881.	1882.
Coupes de bois	30,350,000 fr.	30,350,000 fr.	30,835,000 fr.
Produits accessoires	5,857,000	5,857,000	6,313,000
Contributions des communes pour l'administration de leurs forêts.	1,140,000	1,140,000	1,140,000
Versements des ministères de la guerre et de la marine pour des bois (de construction) livrés directement	270,000	270,000	270,000
Totaux	37,617,000 fr.	37,617,000 fr.	38,558,000 fr.

Ces recettes, on le voit, ne subissent que de faibles variations; chaque année, les mêmes sommes reviennent à peu près, si l'on tient compte de la perte de l'Alsace et de la Lorraine. Nos chiffres n'indiquent d'ailleurs que les recettes prévues; et quelques explications peuvent être ici rattachées aux recettes réelles, d'ailleurs un peu inférieures, telles qu'elles nous apparaissent, par exemple dans le compte définitif pour 1877.

Dans ce compte, le produit des coupes figure pour 27,465,422 francs, y compris, comme dans les sommes correspondantes prévues pour 1881 et 1882, 485,072 francs pour frais d'adjudication (1 fr. 60 p. 100 du prix), frais qui sont également portés en dépense sous la rubrique *divers* des dépenses du matériel. Les produits accessoires, ici 3,724,827 francs, comprennent les bois abattus par les vents, le produit de la location de la chasse (1,215,562 francs), et d'autres petits produits secondaires. Les indemnités payées par les communes pour l'administration de leurs forêts étaient, en 1877, de 1,108,225 francs; les contributions des communes et des particuliers pour travaux forestiers, de 3,552,088 francs; mais des dispositions récentes ont beaucoup diminué cette dernière charge. Le total des recettes réelles s'élève ainsi à 36,065,569 francs.

L'indemnité des communes est calculée sur le pied de 5 p. 100 des produits vendus ou partagés en nature, sans cependant qu'elle puisse être jamais supérieure à 1 franc par hectare.

Nous avons expliqué en son lieu pourquoi les revenus des forêts ne passent pas par les mains des employés des Forêts, mais sont versés dans la caisse de l'État par l'intermédiaire des agents des finances : les sommes importantes sont touchées par les trésoriers généraux des départements, les autres par les receveurs particuliers de l'enregistrement et des domaines. Nous parlerons plus longuement de ces derniers dans la section suivante.

Suivant l'*Annuaire des eaux et forêts* (1), l'État possédait en

1791	1,704,917	hectares de forêts.
1820	1,214,566	—
1830	1,122,096	—
1848	1,023,642	—
1860	1,068,221	—
1869	1,085,565	—
1872	998,540	—

Les variations de ces chiffres viennent d'abord de ce que l'étendue réelle des forêts n'était connue qu'approximativement, et qu'on y ajoutait ou qu'on retranchait de temps à autre certaines portions du sol forestier ; ensuite, des ventes (2 à 300,000 hectares en cinquante-cinq ans) ; enfin, des reboisements et de la création de nouvelles forêts.

L'étendue totale du sol forestier de la France était estimée, avant 1870, à 8,850,000 hectares, dont 1,941,000 appartenant aux communes, le reste à l'État et aux particuliers. Les produits de toutes les forêts de France sont évalués à 34 millions et demi de mètres cubes de bois, valant environ 206 millions de francs.

C. — LES DOMAINES AUTRES QUE LES FORÊTS.

AA. — Administration des domaines.

Les domaines sont administrés par la *direction générale de l'enregistrement et des domaines*, dont nous avons suffisamment décrit les organes, p. 60, ainsi que p. 210 et suivantes.

Généralement, ce sont les mêmes agents qui sont chargés de ces deux branches de revenus. Toutefois, si le grand nombre d'affaires en impose la division entre plusieurs employés, la division a plus souvent lieu par natures d'affaires que par circonscription.

(1) Block, *Statistique de la France*, 1875, II, p. 78.

La direction générale a la surveillance et l'administration de tous les biens de l'État, meubles et immeubles, qui ne sont pas directement consacrés à un service public (1), et par suite administrés par le ministère dont ce service relève.

Les objets mis hors de service sont renvoyés à l'administration des Domaines.

On connaît aussi les grosses difficultés juridiques et techniques qu'a soulevées autrefois la question des biens nationaux confisqués pendant le cours de la révolution de 1789. Mais ces difficultés sont rares de nos jours, les intérêts sont réglés et la jurisprudence est assise à leur endroit, nous n'avons donc pas à nous y arrêter, et nous pouvons nous contenter d'étudier ici la forme actuelle du budget des domaines. Nous y trouverons suffisamment l'occasion d'observer l'administration des domaines et de délimiter sa sphère d'action.

BB. — Domaines spéciaux.

Nous nommons ainsi les domaines que l'on désigne le plus souvent dans le budget français par *Domaines autres que les forêts*, tout en faisant encore une fois remarquer que cette division n'est pas toujours rigoureusement maintenue.

Pour bien mettre en relief ces déviations, il nous paraît convenable de donner ici à la suite l'un de l'autre un tableau de ces domaines tiré du compte définitif de 1877, et le tableau correspondant du budget de 1881 (celui du budget de 1882 est moins complet). Comme nous l'avons dit, il ne faut pas songer à y trouver toutes les recettes que nous avons cru devoir faire rentrer dans les *domaines autres que les forêts;* on n'y rencontrera naturellement que celles que les comptes officiels rangent sous cette rubrique. Notons enfin que nous avons fait usage pour l'année 1877 de la colonne intitulée *Total des droits constatés*, qui ne diffère que peu des autres.

Recettes de l'administration des « domaines spéciaux » d'après le compte définitif de l'année 1877.

I. PRODUITS DES DOMAINES.

Revenus des domaines (fleuves, rivages, places, etc.)........	1,257,874.95 fr.
Produits des terrains des fortifications (l'herbe des glacis) et des bâtiments militaires..................................	516,057.88
Produits des ventes faites en exécution de la loi du 28 juillet 1860, sur l'assainissement des marais communaux........	335.55
Dommages-intérêts adjugés à l'État, autres que ceux concernant les forêts..	427,045.38

(1) Dans beaucoup de cas, c'est le préfet qui agit au nom du ministre des finances, de même qu'il représente chaque ministre, suivant le besoin.

Rentes (arrérages et rachat de servitudes, etc.)............	14,787.87 fr.
Prix de vente de mobilier de créances exigibles............	890,505.82
Épaves, déshérences et biens vacants....................	1,396,483.82
Domaines et bois engagés ou échangés....................	1,908.44
Biens (nationaux) vendus en exécution des lois du 18 mai 1850 et antérieures....................................	9,575,808.11
Biens militaires vendus en exécution du décret du 25 avril 1860 (1) et des lois postérieures.....................	555,743.71
Produits de l'ancienne liste civile depuis le 5 septembre 1870.	416.226.26
Recettes accidentelles..................................	478,735.25
Total de la partie I..........................	15,531,303.01 fr.

II. PRODUITS D'OBJETS MOBILIERS PROVENANT DES MINISTÈRES.

Ministère de la justice..................................	2,482.84 fr.
— des affaires étrangères...........................	»
— de l'intérieur.....................................	47,787.58
— des finances et administrations financières.......	179,520.35
— de la guerre......................................	4,896,824.99
— de la marine et des colonies......................	620,397.30
— { de l'instruction publique.......................	19,489.55
— { et des cultes..................................	7,451.54
— des travaux publics...............................	304,346.10
— de l'agriculture et du commerce...................	14,123.80
Total de la partie II..........................	6,092,397.05 fr.

III. PRODUITS D'ÉTABLISSEMENTS SPÉCIAUX, RÉGIS OU AFFERMÉS PAR L'ÉTAT.

Écoles nationales { vétérinaires..............................	32,907.99 fr.
Écoles nationales { des arts et métiers........................	61,727.94
Écoles nationales { d'agriculture.............................	134,198.22
Écoles nationales { d'horlogerie de Cluses.....................	387.60
Bergeries..	161,128.47
Vacheries expérimentales.................................	35,395.82
Haras et dépôts d'étalons................................	792,270.72
Établissements thermaux..................................	388,672.95
Total de la partie III..........................	1,606,689.71 fr.
Total général...............................	23,230,389.80

Voici maintenant les évaluations pour 1881, qui diffèrent assez peu d'ailleurs de celles pour 1880 et 1882.

Recettes de l'administration des domaines provenant des « domaines spéciaux », d'après le budget pour 1881.

Concessions temporaires pour exploitation de pêcheries maritimes (2) (côtière)..	180,000 fr.
Autres concessions temporaires................................	460,000
Produits des terrains militaires (remparts, glacis, etc.).........	450,000
Autres recettes diverses......................................	1,600,000

(1) Ce décret, comme plusieurs autres, paraît manquer au *Bulletin des lois*.

(2) Le produit, minime d'ailleurs, des concessions de pêche fluviale figure, inséparablement confondu avec d'autres recettes, sous la rubrique de « autres contributions indirectes ».

Recouvrements de rentes et de créances	40,000 fr.
Aliénations d'objets mobiliers (hors de service, compris au tableau précédent II)	7,570,700
Aliénations d'immeubles	3,500,000
Succession en déshérence, épaves et biens vacants	1,200,000
Total	15,000,700 fr.

Les écoles et les autres établissements publics ne figurent plus ici parce qu'ils sont désormais classés sous la rubrique *revenus divers*.

Il est sans doute inutile d'expliquer les données détaillées que le tableau pour 1877 présente sous I et II; les unes sont insignifiantes, les autres sont suffisamment éclaircies par les courtes parenthèses qui les accompagnent.

Il en est autrement de la section III, qui, nous l'avons dit, ne figure plus parmi les domaines spéciaux depuis 1881; on a préféré, sans en faire connaître les motifs, ranger les établissements qu'elle comprend, dans la section des *divers revenus*, tout en donnant de ces établissements une énumération plus complète que par le passé. Nous la reproduisons ici puisqu'il s'agit des domaines.

Ecoles de l'Etat en 1881.

Pensions, trousseaux et revenus divers des écoles du Gouvernement.	Écoles militaires (Polytechnique, Saint-Cyr et La Flèche)		1,171,875 fr.
	École de Saumur		59,000
	— navale de Brest		51,800
	Écoles d'arts et métiers (actuellement au nombre de trois : Châlons, Angers, Aix; on en installe deux autres)		241,000
	Écoles vétérinaires (Alfort près Paris, Lyon, Toulouse) :		
	Pensions (1)	376,700 fr.	523,756
	Pension des animaux en traitement	130,056	
	Diplômes	17,000	
	Écoles supérieures d'agriculture (Grignon, Grand-Jouan, Montpellier)		178,000
	Institut agronomique		14,500
	Total		2,239,931 fr.

La somme qui précède comprend surtout le prix des pensions, auquel s'ajoutent quelques produits naturels, etc., et quelques droits casuels accessoires.

Produits divers des écoles vétérinaires (y compris ceux qui sont consommés en nature)	30,050 fr.
Droits de visite du bétail importé : 200,000 fr.; nous en avons tenu compte en parlant des taxes rémunératoires (Gebühren);	

(1) Y compris les pensions payées par le ministère de la guerre pour les vétérinaires de l'armée. Ce tableau n'a d'ailleurs toute son importance qu'au point de vue de la comptabilité, et il est à peine besoin de constater que toutes les écoles coûtent, en fin de compte, à l'État, plus qu'elles ne lui rapportent. Cependant comme il y a des recettes, elles doivent trouver place ici.

on se rappelle qu'ils sont perçus par la douane et non par les receveurs des domaines. Le rédacteur du budget a été inspiré par une fausse analogie, lorsqu'il l'a placé ici ; aussi ne l'y portons-nous point.

Écoles d'agriculture (produits divers, en partie consommés en nature)		169,200 fr.
Ces écoles ont des terres dont le produit est ici compté à part.		
École d'horticulture de Versailles		30,000
Bergeries (prix des bêtes vendues, etc.)		142,600
Vacheries expérimentales (à Corbon)		40,200
Haras et dépôts d'étalons :		
Produits des récoltes, y compris les coupes de bois.	170,000 fr.	
Produit de la monte	1,143,500	
Vente de chevaux réformés	41,500	1,395,000
Vente de fumiers	30,000	
Produits divers	11,000	
Écoles des arts et métiers : vente des produits des ateliers		39,500
École d'horlogerie de Cluses : produits de la vente des objets confectionnés		250
Établissements thermaux (la plupart en régie ou affermés : Vichy pour 110,000 fr., Néris 56,000 fr., Bourbon-l'Archambault 26,400 fr., Bourbonne 44,200 fr., Luxeuil 26,000 fr., Aix-les-Bains 156,000 fr.)		419,600
Lazarets et établissements sanitaires dans 11 ports (les 948,000 fr. qu'ils produisent sont perçus par les douanes).		
Concours général d'animaux de boucherie à Paris (entrée, vente de catalogues, etc.). Les 43,500 fr. qu'ils produisent sont perçus par les contributions indirectes.		
Ensemble		2,266,400 fr.
En y ajoutant les produits des lazarets et des concours d'animaux.		991,500
Nous trouvons		3,257,900 fr.

CC. — Autres domaines.

Pour donner une idée complète des finances françaises, il convient d'indiquer séparément, et non simplement par leur somme totale, les produits des divers établissements suivants, que nous rangeons également parmi les domaines, bien qu'ils ne figurent au budget que sous la rubrique qui suit :

Produits divers du budget.

Excédents des recettes sur les dépenses de l'Imprimerie nationale, 1/10 seulement, les 9/10 étant capitalisés	16,585 fr.
Bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations (nous en avons parlé ailleurs)	4,626,000
Bénéfices de l'exploitation des chemins de fer de l'État	»
Produit de la vente des publications officielles, cartes, etc.	135,000
Produit des droits d'entrée, de la vente de livrets, etc., à l'exposition annuelle des œuvres des artistes vivants	250,000
(Cette recette tombe depuis 1881, le Salon étant devenu une entreprise privée, mais il y a les expositions triennales.)	
Produit de la vente des plâtres et autres reproductions provenant des musées	40,000

Produit des porcelaines non décorées de la manufacture de Sèvres.	100,000 fr.
Recouvrements d'avances faites en 1830 au commerce et à l'industrie	500
Remboursements de prêts aux associations ouvrières	10,000
Intérêts et remboursement des prêts faits en 1867 à l'industrie.	200,000
Recettes sur débets des agents des finances	200,000
Intérêts sur avances faites à la compagnie des Messageries maritimes	50,833
Dépôts d'argent non réclamés aux caisses des agents des postes.	33,200
Intérêts dus par le Mont-de-Milan	250,000
(D'après le protocole signé à Zurich le 10 novembre 1859.)	
Restitution par divers au Trésor (pour acquit de conscience)...	145,497
Recettes à divers titres (non spécifiées)	797,665
Ensemble	6,855,380 fr.

On peut dire du reste que tout ce qui est versé au Trésor sans rentrer nettement dans l'une des autres divisions du budget, peut être assez bien rangé dans celle des domaines.

Nous parlerons dans la section suivante des recettes provenant des possessions étrangères; mais l'on peut encore citer ici les articles suivants dont le caractère est d'ailleurs un peu douteux:

Versements des volontaires d'un an (1,500 fr. par personne)....	10,395,000 fr.
Produit du travail des détenus dans les pénitenciers militaires..	600,000
Produit du travail des détenus dans les prisons civiles (5,336,00 fr.) et autres produits accessoires	6,000,000
Produit du travail dans les colonies pénitentiaires (Guyane et Nouvelle-Calédonie), le vingtième revenant à l'État	60,000
Produit des amendes et condamnations pécuniaires (1)	8,233,296
Total	25,288,296 fr.

D. — RECETTES PROVENANT DES POSSESSIONS EXTÉRIEURES.

Ces recettes peuvent-elles être rangées parmi les domaines, même au sens le plus large qu'on peut donner à ce mot? c'est ce qui est au moins douteux. Mais ce qui est certain, c'est qu'elles ne constituent pas des impôts payés en France, et que si l'on veut connaître le montant des impositions par tête de population, il faut soigneusement défalquer les chiffres ci-après du montant des impôts.

Les recettes dont il est question ici proviennent de l'Algérie, des Indes, de la Cochinchine et d'Andorre.

L'*Algérie* rend à elle seule une somme de 28,723,500 francs (1881), mais qui a naturellement pour corrélatif 28,009,992 francs de dé-

(1) Les chiffres ci-dessus sont empruntés au projet de budget de 1881. — Pour 1880, le produit des « amendes, etc. » était évalué à 9,185,180 fr., pour 1882 à 7,887,155 fr.; la raison de la diminution n'est pas indiquée. Ces sommes ne comprennent pas d'ailleurs toutes les amendes, mais seulement celles qui n'appartiennent à aucune catégorie spéciale; les autres figurent au budget sous les rubriques les plus diverses.

penses. Il ne s'agit pas ici d'articles inscrits pour ordre seulement; car les recettes fixes de l'Algérie ne sont pas exclusivement destinées aux dépenses algériennes.

Les impôts qu'elle paye à l'*État français* se décomposent comme suit :

Impôts directs (compris 77,600 fr. des taxes sur les valeurs mobilières)	8,695,600 fr.
Enregistrement et timbre	5,501,000
Domaines (dont 580,000 fr. représentant le produit des forêts)	3,022,000
Douanes	6,037,000
Impôts indirects	2,377,000
Postes et télégraphes	2,445,700
Recettes diverses	644,600
Total	28,732,500 fr.

Les impôts locaux de l'Algérie consistent surtout dans l'*octroi de mer*, sorte d'accise levée par les préposés des douanes; 1/5 de l'octroi est pour les départements, et 4/5 pour les communes. Il y a de plus un impôt sur les loyers et d'autres taxes peu importantes (1).

Les *Indes* produisent une somme de 1,040,000 francs que le gouvernement colonial anglais paye en vertu des traités, et un excédent de 18,952 francs sur les recettes des possessions conservées par la France.

La *Cochinchine* rend 2,000,000 de francs. Enfin la république d'*Andorre* paye une sorte de tribut s'élevant à 960 francs (Décret du 27 mars 1806). — En résumé, les recettes provenant des possessions étrangères s'élèvent aux chiffres suivants :

Algérie	28,723,500 fr.
Indes	1,058,952
Cochinchine	2,200,000
Andorre	960
Total	31,983,412 fr.

Pour être complet nous devons au moins une mention aux *chemins de fer*, qui préparent lentement à l'État français un domaine gigantesque. Sans doute le réseau de l'État dont on vient d'entreprendre la construction ne saurait être encore rangé parmi les domaines productifs. Mais, abstraction faite de tout rachat anticipé des anciens chemins de fer existants, il ne faut pas oublier que leur réseau tout entier doit faire retour à l'État vers le milieu du siècle prochain, en vertu des concessions elles-mêmes, et que la France

(1) Les revenus de l'Algérie sont maintenant confondus avec ceux de la métropole, ce dont on doit tenir compte dans les calculs.

y trouvera un domaine d'un revenu net de plusieurs centaines de millions.

CHAPITRE IX

ARTICLES INSCRITS POUR ORDRE

Le budget français nous présente trois sortes d'articles qui y sont inscrits pour ordre (1); on devrait les distinguer avec soin et en tout cas mieux qu'on ne l'a fait jusqu'ici.

1. Ceux dont nous aurons à parler au chapitre XX, sous le titre : *Etablissements spéciaux*. Il s'agit de ceux qui figurent dans le budget français sous le nom de *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget*. Ce sont des établissements qui ont leurs budgets propres, et qui ne figurent dans le budget de l'État que pour constater sa surveillance.

2. Les recettes des départements, des communes et autres, en tant qu'elles sont portées dans la comptabilité de l'État sous la rubrique de *Ressources spéciales*. Nous leur consacrerons également une étude ultérieure (chapitres XVII, XVIII et XIX, *Recettes et dépenses locales*).

3. Enfin restent *les articles pour ordre de l'ensemble du budget*, qui vont seuls nous occuper dans le présent chapitre.

Mentionnons en passant et pour ne rien omettre le *fonds de liquidation*, qui n'était qu'une sorte de budget extraordinaire de recettes et de dépenses sous un autre nom. Nous y reviendrons plus loin.

Les articles inscrits pour ordre de l'ensemble du budget figurent sous des rubriques diverses et leur caractère n'est pas toujours nettement distingué. C'est ainsi que parfois la dépense correspondante d'une recette spéciale n'est pas expressément indiquée dans les dépenses. Quoiqu'elle soit alors confondue avec d'autres dépenses, sa relation avec cette recette n'en existe pas moins *au fond*, en sorte que nous sommes bien en présence d'un simple article pour ordre.

En parcourant la liste des plus importants de ces articles, nous rencontrons d'abord, et bien caractérisés comme tels, les *Ressources affectées au service des pensions civiles*.

Les traitements civils subissent, en effet, des retenues ; le traitement entier du premier mois de l'entrée en fonction, le montant de l'augmentation du traitement pendant le premier mois après tout avancement, enfin 5 p. 100 du traitement pendant toute la durée de la fonction. Le produit de cet article s'élevait à 19,635,000 francs

(1) Inscrit pour ordre est l'équivalent de : inscrit en recette et en dépense.

dans le budget de 1881, et il augmente lentement tous les ans. La retenue du 5 p. 100 donne à elle seule 15,706,000 francs, ce qui correspondrait à un ensemble de traitements de 314,120,000 francs. Remarquons bien qu'il ne s'agit ici que des emplois civils, ce qui exclut l'armée et le clergé, dont les pensions figurent dans d'autres chapitres; nous en parlerons tout à l'heure; les employés des départements et des communes ne sont pas pensionnés sur les fonds de l'État, ils ont leurs caisses spéciales de retraites.

Tous les fonctionnaires ou employés subissent ces retenues. Il n'est fait exception que pour les préfets et les conseillers d'État, en raison du caractère politique de leurs fonctions. Du reste, les retenues sont loin de suffire pour couvrir le montant total des pensions à la charge du Trésor.

Les pensions contribuent à faire paraître le budget plus grand qu'il n'est en réalité, les traitements étant portés en dépenses pour leur totalité et le montant des retenues figurant en recettes; ce qui naturellement ne s'explique que par des raisons de comptabilité (Loi du 9 juin 1853).

Des retenues analogues sur la solde des officiers figurent aux recettes pour 4,698,360 francs, et sur la solde des officiers des sapeurs-pompiers (de Paris), qui font également partie de l'armée, pour 10,585 francs.

Le clergé ne subit pas de retenues, aussi n'a-t-il pas droit à pension; l'État prend simplement soin des prêtres âgés et infirmes sous la forme d'un secours annuel (nous parlerons ailleurs d'autres subventions analogues inscrites en faveur du clergé).

Une autre retenue (elle s'élève à 464,321 francs) est subie par les députés au cas de cumul, la loi leur interdisant de cumuler leur indemnité de député avec un autre traitement payé par le Trésor. Aucune interdiction de ce genre n'existe encore pour les sénateurs, et un projet de loi récent, qui tend à la leur appliquer aussi, n'a pas encore abouti au moment où nous mettons sous presse (1).

Viennent ensuite le versement de la Ville de Paris pour l'entretien de la garde de Paris (3,176,929 francs); celui de la Ville de Lyon (440,780 francs), et le contingent des communes du département de la Seine (358,000 francs) pour frais de police de l'État.

Diverses contributions, dont les 883 articles du décret du 31 mai 1862 indiquent le caractère, fournissent un total de 5,577,914 francs; puis viennent le remboursement, par les compagnies de chemins de fer, des frais que le contrôle de leurs télégraphes impose à l'État

(1) Il suffit d'indiquer en passant d'autres retenues peu importantes, dont le total s'élève à 11,681 fr.

(590,000 francs); les *contributions éventuelles* des départements, des communes et des particuliers pour l'exécution de certains travaux publics; enfin les pensions des marins placés aux Invalides (33,874 francs).

Les articles de ce chapitre forment ainsi un total de 34,997,380 fr.

TROISIÈME PARTIE

RÉSUMÉ DES RECETTES.

CHAPITRE X

APERÇU COMPARATIF

Nous ne nous proposons pas de comparer ici les résultats des différentes années, mais seulement de mettre le classement officiel des matières du budget français, en regard d'un classement plus systématique ou plus scientifique. Les résultats des diverses années se trouvent résumés plus loin ; nous reproduisons de plus au chapitre XXI un budget français dans sa forme officielle qui permettra d'en mieux saisir la méthode. Ici nous n'avons d'autre but que de dresser un tableau des principales branches du revenu, afin de pouvoir embrasser d'un coup d'œil les grandes lignes des finances françaises tant dans leur forme administrative que dans l'ordre purement logique. Nous en rapprocherons ensuite les principales données des budgets prussien et allemand,

Prenons donc les principaux chiffres du budget français de 1881 (auquel nous avons emprunté la plupart des éléments de ce travail, parce qu'il est plus détaillé que le budget de 1882) et ceux des budgets allemands de 1880-81.

Recettes, classées conformément au budget français.

Contributions directes (les quatre)		379,998,300 fr.
Taxes assimilées aux contributions directes		23,407,670
Domaines, autres que les forêts		15,000,700
Forêts		38,102,600
Revenus et contributions indirectes.	Enregistrement	519,991,000
	Timbre	140,467,000
	Douanes et sel	327,206,000
	Contributions indirectes (et monopoles)	1,048,503,000
	Postes	109,492,000
	Télégraphes	26,508,000
	Total des seules contributions indirectes	2,172,227,000 fr.

Revenus divers.	3 p. 100 sur les valeurs mobilières	36,448,000 fr.
	Taxes universitaires	4,571,310
	Produits des amendes	8,233,296
	Produits et revenus de l'Algérie	28,723,500
	Retenues pour les pensions civiles	19,635,000
Produits divers du budget		51,446,527
	Total général des recettes ordinaires	2,777,193,903 fr.

Ce *résumé*, qui se trouve à la p. 116 du Projet de budget de 1881, ne diffère guère, par sa construction, des résumés des autres années. Ils se ressemblent du moins tous en ce que leur classification est fondée sur l'organisation administrative des services plutôt que sur le groupement rigoureusement logique des matières.

Voici maintenant le résumé du budget conformément au plan que nous avons adopté dans cet ouvrage, sans d'ailleurs vouloir examiner ici si tel article n'aurait pas pu être autrement classé (1).

Tableau systématique des recettes.

1re PARTIE. — RECETTES PROVENANT D'IMPÔTS.

a) *Contributions directes.* — (Les quatre principales.)			379,398.300 fr.
Les taxes assimilées			23,407,670
3 p. 100 sur les valeurs mobilières			36,448,000
Total des contributions directes			439,253,970 fr.
b) *Contributions indirectes.* — Enregistrement, timbre et taxes diverses			660,458,000 fr.
Impôts de consommation.	Boissons, y compris le droit de licence	404,025,000 fr.	791,558,000
	Sucres (indigènes)	124,044,000	
	Sel (2)	32,791,000	
	Taxes sur les transports	79,299,000	
	Divers	61,399,000	
Douanes sans le sel, mais y compris le sucre importé			309,235,000
Monopoles (tabacs, poudre, allumettes)			364,976,000
Ensemble pour les contributions indirectes			2,036,227,000 fr.
c) *Taxes rémunératoires* (*Gebühren*).			
Postes			109,492,000 fr.
Télégraphes			26,508,000
Taxes universitaires			4,571,310
Brevets d'invention			1,831,495
Frais de monnayage			134,529
Divers			1,450,000
Ensemble pour les taxes rémunératoires			143,987,334 fr.

(1) C'est ainsi, par exemple, que nous avons fait figurer parmi les *taxes assimilées* les droits de visites chez les pharmaciens, malgré le chapitre spécial que nous avons consacré aux « taxes rémunératoires » (*Gebühren*); il nous a paru plus convenable de ne pas séparer les taxes assimilées. Nous n'avons pas cru devoir suivre un plan d'une rigueur absolue.

(2) Droits perçus par les contributions indirectes et par les douanes.

2e PARTIE. — RECETTES QUI NE CONSTITUENT PAS DES IMPÔTS.

Domaines et forêts	90,744,807 fr.
Produits des possessions étrangères	31,983,412
Articles inscrits pour ordre	34,997,380
Ensemble des recettes qui ne constituent pas des impôts.	157,725,599 fr.

Récapitulation.

Contributions directes	439,253,970 fr.
Contributions indirectes	2,036,227,000
Taxes rémunératoires	143,987,334
Recettes qui ne constituent pas des impôts	157,725,599
Total général	2,777,193,903 fr.

Pour savoir, d'après ce résumé, quel est le montant de l'impôt moyen que paie chaque Français, il faut en tout cas faire abstraction des 157 millions de la seconde partie. Il faudrait de plus, à la rigueur, faire d'autres réductions encore; ainsi, les chiffres du produit des tabacs, de la poudre, des allumettes, des postes et des télégraphes, etc., nous donnent ici la recette brute, et c'est le produit net qu'on devrait porter en compte, puisque l'État nous fournit des denrées ou des services pour l'argent que nous versons. Pour obtenir le produit net, il y aurait lieu de retrancher à la première partie 80 millions de francs environ (1), et à les reporter au total de la seconde partie qui, on se le rappelle, n'entre pas en ligne de compte.

Quant au budget prussien, il faut d'abord constater les différences plus ou moins importantes qui le distinguent, quant à la forme, du budget français. En Prusse, le ministre des finances n'est pas, comme en France, le percepteur unique des recettes; plusieurs de ses collègues encaissent même des revenus très importants; tels sont: le ministre de l'agriculture pour les domaines et forêts, le ministre des travaux publics pour les usines, les fonderies, les salines, les chemins de fer de l'État, etc. Sans doute, cette différence est de simple forme, car toutes les recettes doivent finalement aboutir à une caisse centrale unique, et il faut bien que le ministre des finances puisse se rendre compte à tout instant des disponibilités du Trésor. Mais, en administration comme ailleurs, plus d'un chemin peut conduire au but, et l'organisation des moyens dépend en grande partie du caractère du peuple, de son histoire, de ses traditions.

On sait, en effet, qu'à part de bien rares exceptions, la Prusse a toujours eu des rois économes, habitués à ménager les deniers de l'État. De saines traditions financières s'y formèrent ainsi, ce qui rendit une organisation systématique des rouages administratifs moins néces-

(1) Le tabac n'est évalué, dans ce chiffre, qu'à son prix de revient; si le monopole n'existait pas, le chiffre à déduire serait plus fort, en raison des intermédiaires qui bénéficieraient sur le consommateur.

saire. Il en fut autrement en France, et c'est surtout le désordre des finances qui régna durant le dix-huitième siècle, qui a fait éclater la révolution de 1789. Celle-ci fit table rase des anciennes institutions, et en établit de nouvelles, en suivant de préférence les lignes droites et en affectionnant naturellement les formes ou figures symétriques.

Dans l'intérêt de cette organisation symétrique, on posa des principes absolus, et l'on créa ainsi. non seulement l'unité nécessaire du Trésor public, mais, de plus, l'unité de la responsabilité financière.

Il est assez facile de construire à neuf d'après des règles préconçues. Mais il y a d'autres critères à appliquer quand on est en présence d'un organisme traditionnel, et l'on sera souvent forcé d'admettre que cet organisme, qui a grandi avec le peuple, avec toutes ses autres institutions, ne saurait être uniquement jugé d'après des principes abstraits.

L'existence simultanée d'un budget *prussien* et d'un budget *allemand*, leur combinaison, leur enchevêtrement même, n'est plus une question de simple forme ; elle a sa signification matérielle directe, elle résulte de la nature des choses.

C'est ainsi que certains articles qui figurent dans l'un de ces budgets se trouvent reproduits dans l'autre à une place différente, confondus avec d'autres articles. Tout contribuable allemand se trouve donc en présence de deux caisses, qui perçoivent séparément les impôts que les lois ont attribués à chacune d'elles. Ajoutons que plusieurs Etats allemands conservent certaines « particularités » qui rendent le calcul encore plus compliqué.

On peut cependant extraire du double budget de la Prusse et de l'Empire pour 1880-81 le résumé qui suit:

	Prusse.	Allemagne.
	Marks.	Marks.
Impôts directs	161,515,000	»
Impôts indirects	118,125,580	314,911,670
Taxes rémunératoires (*Gebühren*)	14,925,365	16,649,045
Recettes qui ne constituent pas des impôts	504,634,636	207,691,525
	799,200,581	539,252,240

Parmi les recettes qui ne sont pas des impôts sont surtout compris : 1° pour la Prusse, les revenus provenant des domaines, forêts, mines et forges, chemins de fer, loteries, banque de commerce maritime, ainsi que la majeure partie des recettes figurant au budget sous le titre d'*Administration générale des finances ;* 2° pour l'Allemagne, les produits des chemins de fer de l'Empire ; puis et surtout les 8.16 mil-

lions de *contributions matriculaires* que les Etats paient à l'Empire. Ces versements faits par les caisses des États à la caisse de l'Empire ne figurent *expressément* dans les budgets de ces Etats qu'en dépense ; ils ont sans doute leur équivalent dans les recettes des Etats, mais ils y sont confondus avec les autres perceptions.

Les postes et les télégraphes ne figurent dans ce résumé que pour leur *produit net*, comme c'est l'usage dans les budgets allemands. Si l'on suivait ici la méthode française, qui consiste à inscrire le produit brut, les recettes totales de l'Empire s'élèveraient à 656,309,745 marks, le produit brut des postes et télégraphes atteignant 133,706,150 marks, ce qui augmenterait de 117,057,105 marks le chiffre des revenus qui ne constituent pas des impôts, et ce qui montre mieux encore que certaines grosses sommes peuvent charger les colonnes des budgets sans que le contribuable s'en ressente.

Si l'on se demande enfin ce que paie en moyenne le contribuable prussien, il faut naturellement additionner les trois premiers chiffres de la première colonne du tableau, ce qui donne 294,5 millions de marks ; y ajouter une part des 314,911,670 + 16,649,045 de la seconde colonne = 331,5 millions, part qu'on peut estimer pour la Prusse seule à 305,5 millions ; nous obtenons ainsi un chiffre rond de 600 millions de marks (750 millions de francs) environ, qu'on peut certainement appeler modéré pour un des États les plus civilisés, comptant 28 millions d'habitants.

LIVRE III

DÉPENSES DE L'ÉTAT

CHAPITRE XI

DETTES DE L'ÉTAT

A. — *Généralités.*

Parmi les dépenses nécessaires de l'État, se place au premier rang le paiement de ses *dettes.* Le budget français ne l'a point oublié, et c'est ainsi que nous trouvons les dépenses, par exemple, celles de 1882 classées dans l'ordre suivant :

Dette publique, dotations et dépenses des Chambres....	1,272,482,158 fr.
Dépenses des ministères............................	1,218,926,264
Frais de perception et d'exploitation...................	304,795,786
Remboursement et non-valeurs........................	22,458,725
Total..	2,818,662,983 fr.

Cette classification des dépenses, introduite vers 1860, sous le dernier empereur, avait sans doute pour motif principal de montrer que l'administration proprement dite, ou les dépenses des *ministères*, n'était pas aussi élevée qu'on était disposé à le croire. Peut-être aussi désirait-on habituer la nation à considérer les dotations comme une véritable dette.

Le chapitre de la dette publique n'en demeure pas moins, et pour bien des causes, l'un des plus lourds du budget. L'importance que la dette a prise et le caractère particulier qu'elle revêt, demandent que nous nous y arrêtions plus longuement.

Toutefois, il ne peut pas s'agir ici de discuter scientifiquement les nombreuses questions qui se rattachent à cette matière. Nous n'entrerons pas même dans la question plus générale de savoir si l'État doit ou non faire des dettes. *A priori,* l'on y répondrait vo-

lontiers par une négation décidée ou par un « moins il en aura, mieux cela vaudra. » Nous nous contenterons de dire qu'aucun gouvernement raisonnable ne contractera des dettes sans y être amené par la nécessité, ou par l'intention de procurer au pays quelque avantage. Nous inclinons de plus à contester que *tous* les emprunts auraient pu être remplacés par des impôts — on a soutenu cette thèse, — il est trop de circonstances où le Trésor doit pouvoir disposer de ressources immédiates, par exemple pour la guerre, pour combattre toute autre calamité, ou aussi pour des œuvres d'utilité publique permanente.

Le désir de multiplier ces œuvres utiles est sans doute une idée séduisante à laquelle les administrations financières du dix-neuvième siècle n'ont pas toujours suffisamment résisté, appuyées qu'elles étaient presque toujours dans cette voie par l'assentiment général. Mais, qu'elles en aient ou non parfois exagéré l'application, l'idée n'en demeure pas moins légitime en elle-même, et les efforts d'un pays ou d'un particulier pour créer des œuvres réellement utiles sont en eux-mêmes très recommandables. L'État sera tout spécialement approuvé, quand l'œuvre ou l'établissement qu'il crée est au-dessus des forces de l'initiative privée.

Mais, objectera-t-on, l'État peut-il donc faire peser les charges du présent sur les générations futures? Ne serait-ce pas là en effet une évidente injustice? Nous répondrons, qu'en fait, les établissements dont nous parlons sont durables, et qu'ils intéressent l'avenir aussi bien que le présent. D'ailleurs, où en serait-on si l'on ne voulait les entreprendre qu'au moyen des ressources budgétaires? Le *chemin de fer*, par exemple, qu'il s'agirait de construire, ne serait achevé que lorsque la génération qui en a fait les frais aurait complètement disparu. Par l'emprunt, au contraire, la génération à venir est appelée à contribuer pour sa part à une œuvre dont elle jouira à son tour, ce qui est certainement de toute justice, et de plus, par un plan habile d'amortissement, les charges de l'avenir peuvent être rendues légères sans que le présent soit écrasé.

Tout autre est la question de savoir sous quelle orme et à quelles conditions l'État doit emprunter?

On connaît en finance des emprunts forcés et des emprunts volontaires, des dettes perpétuelles dites *consolidées*, et des dettes remboursables ou amortissables, enfin ce remboursement lui-même se présente sous des formes très diverses. Lequel de ces systèmes est le meilleur? On l'a bien souvent discuté. Quant à nous, nous nous bornerons à présenter, dans la forme la plus simple, les principes généraux de la pratique suivie par les finances françaises.

L'expérience enseigne que l'emprunt forcé est à la fois très vexatoire et très peu productif. Mieux vaut donc chercher à attirer des capitaux volontaires en leur promettant un intérêt plus élevé. Du reste, l'État lui-même ne songera à un impôt forcé, que si le crédit lui fait tout à fait défaut, s'il subit une crise pénible ; et même alors, il est fort à craindre que ce moyen ne fasse qu'empirer le mal. Aussi les emprunts volontaires sont-ils à peu près les seuls usités. Leurs formes varient d'ailleurs beaucoup, et les opinions sur la valeur de ces formes sont presque aussi divergentes.

Ce qui, au premier abord, paraîtrait le plus naturel, c'est que tous les emprunts fussent émis au pair, et que le taux de l'intérêt promis fût porté, suivant la situation du marché, à 4, 5, 6, 7 p. 100 et au-delà.

Mais ce n'est point ainsi, on le sait, qu'à l'exemple de la plupart des pays civilisés, procède depuis longtemps l'administration française. Si le marché est mauvais, au lieu de promettre 6 p. 100 par exemple, elle ne promettra que les 5 p. 100 usuels, mais elle émettra son emprunt au-dessous du pair, à 83 francs par exemple, pour mieux attirer les capitalistes (on aura donc 5 francs d'intérêts pour 83 francs au lieu de 100). Les rentes ainsi émises sont *perpétuelles*, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas remboursables par l'État. Bien au contraire, c'est là un droit que l'État prétend pouvoir exercer à sa convenance (1), sous quelques restrictions dont il sera question plus loin, et c'est même dans ce but qu'il a plusieurs fois constitué des caisses d'amortissement. L'amortissement des rentes dites perpétuelles s'opère généralement par des rachats à la Bourse, quand les cours sont favorables (au-dessous du pair) ; quand les cours sont élevés, on préfère souvent recourir à la *conversion*, qui revêt, on le sait, la forme d'une offre de remboursement ou d'un échange de la créance contre un titre moins productif.

Cette dernière opération n'est entreprise que quand les cours se sont assez élevés au-dessus du pair pour qu'on puisse espérer que les porteurs de la rente aimeront mieux subir une réduction d'intérêt que de se voir rembourser. Le droit de conversion est tacitement réservé à l'État dans chaque emprunt.

Les rentes non perpétuelles portent le nom de *rentes amortissables* ; elles sont émises sous la forme d'obligations (de 500, de 1,000 fr., etc.) numérotées, et dont un certain nombre sont remboursées par des tirages à des époques fixes.

L'État français ne connaissait pas autrefois ce genre de rentes, tandis qu'au contraire les départements, les communes et les établis-

(1) La thèse officielle se formule ainsi : la rente n'est perpétuelle que quant au créancier, c'est-à-dire que le créancier ne peut en exiger le remboursement.

sements publics ne pouvaient emprunter que sous cette forme. Ce fut M. Léon Say qui l'introduisit, en créant, comme ministre des finances, le 3 *p.* 100 *amortissable* (1), sur lequel nous aurons à revenir, et d'autres formes encore d'emprunts, dont nous mentionnerons les plus importantes.

Les emprunts d'État se faisaient autrefois volontiers par l'intermédiaire de banquiers, qui s'engageaient à placer l'emprunt en le souscrivant eux-mêmes dans sa totalité moyennant une importante commission. On procédait ainsi soit parce que les emprunts n'étaient pas généralement très considérables, soit parce que les capitaux n'étaient pas aussi *démocratisés* qu'aujourd'hui. Plus récemment, le gouvernement a donné la préférence à une émission directe, par voie de souscription publique et à guichet ouvert, et permettant à chacun de souscrire, même pour des sommes minimes. Ce procédé amena souvent plus de souscriptions qu'il n'en fallait pour couvrir les sommes demandées, et l'on opérait alors une réduction proportionnelle des offres. En prévision de cette éventualité, le public souscrivait volontiers pour des sommes plus fortes que celles qu'il désirait réellement obtenir, ce qui ne pouvait qu'aggraver le mal contre lequel il se prémunissait.

B. — Aperçu historique.

La mauvaise administration des finances avait été l'une des causes principales de la Révolution, qui se trouvait ainsi chargée de liquider une situation financière déplorable.

Elle commença par en établir le passif en sommant tous les créanciers de l'État de produire et de faire vérifier leurs titres. Au fur et à mesure des vérifications, les titres des créanciers reconnus étaient inscrits dans le *Grand Livre de la dette publique*, instituée par la loi du 24 août 1793, sous la forme d'inscriptions de rentes. C'est la dette perpétuelle unifiée.

Une aussi grande opération demandait naturellement du temps, et elle n'était point encore terminée, lorsque la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) vint décider que les deux tiers de chaque inscription seraient « remboursés », et qu'un tiers en demeurerait seul inscrit au Grand-Livre. Ce mot de *remboursement* était un pur euphémisme, car il s'agissait en réalité d'une *banqueroute* pour les deux tiers de la dette publique.

Une loi du 8 nivôse an VI (28 décembre 1797) décidait ensuite que le *tiers consolidé*, ou le seul tiers non réputé *remboursé*, serait porté

(1) Des idées analogues avaient déjà été émises par M. Maurice Block, et plus tard par M. Leroy-Beaulieu.

dans un nouveau Grand-Livre, et c'est ce dernier qui forma ainsi le point de départ de la dette publique française actuelle, avec un passif de 40,216,000 francs de rentes.

L'histoire et les progrès de cette dette présentent assez d'intérêt pour que nous en résumions les phases principales, tout en faisant remarquer que les chiffres que nous donnerons ici sont des chiffres de rentes et non de capital. Si nous parlons en outre de *rentes actives*, c'est-à-dire de rentes réellement payées aux créanciers de l'État, ce sera pour les distinguer des rentes amorties ou rachetées par l'État, et qui ne figurent plus que transitoirement et pour ordre dans ses comptes. (Nous consacrons plus bas une section spéciale à l'amortissement.)

La somme des rentes actives restait donc fixée, en 1797, à 40,216,000 francs de rentes 5 p. 100, et, à partir du second semestre de l'an VIII (22 septembre 1800), elle fut réellement payée en espèces. Jusqu'alors la moitié n'en avait été payée qu'en papier.

De 1800 au 1er avril 1814, ou sous le premier Empire, ce chiffre s'augmenta de 23,091,637 francs de nouvelles rentes, provenant des dettes des pays annexés, d'emprunts pour couvrir des déficits dans les recettes, et de cinq millions de rentes attribuées à la *caisse d'amortissement*.

A la fin de cette seconde période, la dette publique était donc de 63,307,637 francs de rentes actives ou réellement dues et payées aux créanciers de l'État.

La troisième période comprend l'époque de la Restauration. Le gouvernement des Bourbons avait à subir une situation difficile. Il trouvait 35 millions de francs de rentes d'arriérés; il y avait les charges de la guerre à payer; on accordait aux émigrés 25,995,310 francs de rentes pour les indemniser de la confiscation de leurs propriétés (le milliard des émigrés); il fallait enfin faire face à de lourds déficits, si bien que le montant des dettes contractées s'élevait en 1830 à 155,003,637 fr. de rentes. Le gouvernement avait cependant fait agir concurremment la caisse d'amortissement, et l'activité de celle-ci était si grande qu'elle put rembourser ou racheter 53,883,174 francs de rentes, en sorte que la dette consolidée ne s'était accrue en réalité que de 101,260,463 fr. de rentes.

Une double comptabilité s'établit depuis lors. La caisse d'amortissement possédait, par rachats faits à la Bourse, 53,833,174 francs de rentes, et par suite un peu plus du tiers de ce qui semblait dû par l'État se trouvait être dû à lui-même. De ces 53 millions, on en annula 16,020,094 francs; la caisse d'amortissement conserva le surplus ou 37,813,080 francs, et les 101,260,463 francs restants s'ajoutèrent aux

63,307,637 francs de la rente active due à la fin de la seconde période pour former un chiffre de 164,568,100 francs de rentes actives; ce qui donne, y compris les 37,813,080 francs de rentes amorties (mais non annulées), un total de 202,381,180 francs de rentes (nominales) *à la fin de la Restauration.*

Le tableau suivant fera ressortir mieux qu'un récit les phases ultérieures de la dette :

	RENTES ACTIVES (réellement dues).	RENTES de la caisse d'amortissement.	TOTAUX.
Résultat des trois premières périodes........	164,568,100	37,813,080	202,381.810
La quatrième comprend le *Gouvernement de Juillet*. On émit de la rente 5 p. 100 et 3 p. 100, et de plus, on consolida pour 8,092,647 fr. de rentes au profit des caisses d'épargne, si bien que la rente active s'accrut de 38,375,739 fr. Mais la caisse d'amortissement (1) en rachetait pour................	»	26,098,472	»
Ce qui diminuait d'autant la rente active, qui ne s'accrut ainsi que de...............	12,227,267	»	»
On cessa ensuite tout rachat ou amortissement, à raison de l'élévation des cours; les fonds de la dotation n'ayant plus d'emploi, ils s'accumulèrent dans la caisse d'amortissement pour monter à la somme de.........	»	35,530,347	»
La Caisse possédait ainsi.....	»	99,441,899	»
Dont on annula...........................	»	32,000,000	»
Ce qui donne à la fin de la quatrième période.	176,845,367	67,441,899	244,287,266
La cinquième période, ou la *République de* 1848 (1er mars 1848 au 1er janvier 1852), présente, en emprunts et consolidations des fonds des caisses d'épargne, une augmentation de 63,527,248 fr., dont à déduire 8,584,698 fr. d'annulations, reste 54,942,550 fr.; mais comme la caisse d'amortissement en avait racheté 1,019,054 fr., on doit noter.........	53,923,496	1,019,054	»
On consolida ensuite les réserves de la Caisse, s'élevant à..............................	»	18,606,355	»
Ce qui donne, rentes........................	»	87,069,308	»
Dont on annula 28,622,606 fr., puis 46,441,047, ensemble..................................	»	75,061,693	»
Situation à la fin de la cinquième période....	230,768,863	12,005,615	242,774,478
La portion fictive des rentes avait donc considérablement diminué.			
La sixième période, *Second Empire* (1852 au 1er janvier 1870), nous présente une série d'emprunts, dont une partie est inscrite pour ordre seulement (2), et qui forment une			

(1) Nous renvoyons de nouveau à la section consacrée à l'amortissement, *infra*, p. 459.

(2) Ainsi le 5 p. 100 est converti jusqu'à concurrence de 175,664,010 fr. en 4 1/2; cette somme est dès lors annulée, mais il a fallu inscrire au compte une nouvelle dette de 158,097,609 fr. de 4 1/2 qui remplace la somme annulée.

somme totale de.......... de rentes.	500,018,512 fr.			
On annula d'autre part......	321,961,216			
Reste augmentation.........	178,057,296 fr.			
L'amortissement ayant en outre acquis pour la caisse des retraites pour la vieillesse..	9,869,446			
Reste augmentation nette....	168,187,850 fr.	168,187,850	9,869,446	»
Les réserves de la caisse d'amortissement sont consolidées pour........................		«	75,865,529	»
Total de ses rentes........................		»	97,865,529	»
Dont on annula............................		»	93,844,726	»
Situation au 1er janvier 1871.................		398,956,713	4,020,803	402,977,510
La septième période est encore en cours. Le compte général le plus récent nous conduit jusqu'au 1er janvier 1881, et les chiffres étaient à cette date :				
Accroissement..............	346,751,605 fr.			
Diminution.................	5,282,385			
Dont, par achat de la caisse d'amortissement.		»	5,246,[illegible]85	»
Reste, augmentation nette...................		341,469,220	«	»
Total à la caisse d'amortissement............		»	9,266,988	»
Qui furent annulées ou négociées...........		»	9,266,988	»
Puis émises à nouveau (rentes négociées) pour.		4,404,287	»	»
Situation au 1er janvier 1878................		744,830,220	»	744,830,220

Ce dernier chiffre, ou plutôt celui qui lui correspond, figure au budget de 1882 par 743,026,239 francs. La dette perpétuelle ou consolidée n'aurait donc pas augmenté depuis cinq ans, elle aurait même diminué ; et ce phénomène remarquable n'en est pas moins une réalité, d'autant plus que l'épuisement de la caisse d'amortissement, elle n'existe guère que de nom, ne permet pas de songer ici à une fiction.

L'explication en est cependant simple. La *Caisse des retraites pour la vieillesse*, qui est administrée par la Caisse d'amortissement, rachète à elle seule de 1,700,000 à 1,800,000 francs de rente perpétuelle par an, pour la transformer en rente viagère ; ce rachat s'opère au moyen et jusqu'à concurrence des primes payées par les déposants, et le titre de la rente attribuée à chaque assuré, sa vie durant, est détruit après sa mort. La somme exacte portée de ce chef au budget de 1881 s'élève à 1,863,301 francs, celle du budget de 1882 à 1,745,591 francs, ce qui constitue sans doute un amortissement lent, et purement accessoire ou accidentel.

Un plan d'amortissement sur une bien plus large échelle a été introduit depuis 1878 par la création du 3 p. 100 amortissable. Cette mesure, qui a fait ajouter une seconde partie au Grand-Livre de la

dette, constitue presque une révolution. Elle ne vint cependant pas à l'improviste ni sans précédents, car la dette perpétuelle n'avait jamais été, même auparavant, la forme unique du passif de l'État. Ce passif a, en effet, toujours compris certaines dettes remboursables à plus ou moins brève échéance, les occasions d'emprunts de ce genre se présentant souvent et non sans variété. Il suffira ici d'en citer trois exemples, dont deux ont déjà été mentionnés, et dont le troisième peut être considéré comme le point de départ du nouveau système.

La guerre de 1870-71 ayant créé au Trésor de pressants besoins d'argent, le gouvernement s'adressa à la Banque de France, qui lui consentit une avance de quinze cents millions, remboursables d'abord par annuités de 200 millions, puis de 150 millions en chiffres ronds (1). C'était là un premier exemple d'énergique amortissement.

Le second nous est offert par le *Fonds de liquidation* au chiffre de 1,420 millions (2). La guerre avait causé de grandes destructions; il fallait construire ou réparer des forts, fondre de nouveaux canons, fabriquer des armes, etc. En tout autre temps on aurait demandé des ressources à l'emprunt; mais le pouvait-on bien sans risque au moment où l'on venait de demander cinq milliards au crédit public? On se décida donc à s'en procurer par l'émission d'une série d'*obligations à court terme*, aux échéances de 2 à 3 ans, souvent prolongées depuis, et qu'on pût acquitter par des emprunts passagers à d'autres caisses, ou plus exactement à la caisse principale elle-même de l'État. Puis, ces emprunts à court terme ne pouvant demeurer perpétuellement en suspens, on employa pour les amortir les 150 millions de l'annuité payée à la Banque, ce fonds étant devenu disponible. Cette somme fut donc affectée en partie à l'acquittement du fonds de liquidation. L'opération est actuellement à peu près achevée, comme nous le montrerons ailleurs.

Pendant que les événements se développaient ainsi, et l'on ne doit pas oublier que dans un grand État les faits ne s'étendent pas dans un seul sens comme un fil, mais dans toutes les directions comme un tissu, des difficultés surgirent dans le monde des *chemins de fer*, et amenèrent un vif échange de communications entre les compagnies intéressées et les pouvoirs publics. On avait construit dans le centre et dans l'ouest de la France des voies ferrées qui ne faisaient pas leurs frais d'exploitation : tantôt l'on avait entrepris plus que ne le permettaient les ressources disponibles; tantôt on avait mal

(1) Il n'y a aucun intérêt à relever les variations momentanées de ce chiffre, la dette est actuellement soldée.

(2) Cette somme n'est pas définitive; voy. plus loin.

calculé les recettes probables, et l'on avait exagéré les dépenses, et parfois les lignes étaient tracées dans des contrées trop isolées pour que le trafic pût y être rémunérateur. Des influences et des courants assez divers poussèrent le gouvernement à proposer aux Chambres d'appliquer quelques centaines de millions au rachat des petites lignes, plus ou moins voisines de la faillite, et d'en faire ainsi (provisoirement) des chemins de fer de l'État. Ce fut pour ce rachat qu'on créa d'abord la rente amortissable 3 p. 100 dont nous avons parlé plus haut.

Mais l'on ne se borna pas longtemps aux 440 millions consacrés à cette opération. La loi du 11 juin 1878, qui en approuvait l'émission, ouvrait l'ère d'une grande opération financière ; car M. de Freycinet, alors ministre des travaux publics, proposait bientôt après un plan grandiose de travaux publics, pour l'achèvement du réseau ferré de la France, de ses ports et de ses canaux, travaux dont le devis s'élevait à 5 ou 6 milliards.

Le parlement ne recula pas devant une aussi lourde entreprise et se contenta de décider que les projets ne seraient exécutés que successivement dans un délai d'au moins 10 ans, et que chaque série de travaux ferait l'objet d'une loi spéciale ; en d'autres termes, chaque entreprise devait être approuvée séparément, et c'est à cette occasion que les fonds seraient votés. Ce vote autoriserait chaque fois le gouvernement à se procurer les fonds nécessaires par l'intermédiaire de la dette flottante, jusqu'au moment où il trouverait plus opportun de les demander à la rente amortissable 3 p. 100, forme d'emprunt consacrée à cet emploi une fois pour toutes.

C'est ici le lieu d'indiquer brièvement les arguments présentés en faveur de cette rente amortissable (qui est peut-être destinée à remplacer la rente consolidée) ; et nous ne saurions mieux faire que d'emprunter en conséquence les passages suivants tant au discours prononcé à cette occasion par M. Léon Say, alors ministre des finances, dans la séance du 7 février 1878 (*Journal officiel* du 8 février), qu'au discours du rapporteur de la Chambre.

« Messieurs, disait M. Léon Say, la loi que nous vous proposons est à la fois une loi de principe et une loi d'application. — Comme loi de principe elle a pour objet de créer l'instrument financier destiné à faire face aux grands travaux publics que le gouvernement projette d'exécuter pendant une dizaine d'années et qu'il soumettra successivement à votre approbation. — Comme loi d'application, elle emploie dès maintenant cet instrument à procurer les ressources que rend nécessaires la loi qui vous a été présentée le 18 janvier dernier, relativement au rachat de dix compagnies secondaires de che-

mins de fer. Elle est sous ce rapport l'exécution pure et simple de l'article 3 de ladite loi. Les conditions auxquelles le gouvernement avait à satisfaire (lorsqu'il vous proposa l'émission successive, à mesure des besoins, de rentes amortissables) étaient les suivantes : 1° demander au public les capitaux sous une forme à laquelle il fût dès longtemps habitué, et qui se rapprochât autant que possible de celle qui a été en quelque sorte consacrée par les grands travaux de chemin de fer ; 2° proportionner chaque année cette création de ressources à l'importance des opérations qu'on avait en vue, de telle façon que les Chambres fussent maîtresses de ralentir ou d'activer, selon les circonstances, l'exécution du programme développé sur une certaine suite d'années. D'où, comme conséquence, l'exclusion des grandes émissions à époque fixe, engageant l'avenir et obligeant pour ainsi dire à poursuivre les travaux quoi qu'il arrive, sous peine de grever le Trésor d'une charge énorme d'intérêts stériles... »

Le ministre déclare ensuite qu'il avait l'intention d'émettre des obligations 3 p. 100 analogues à celles des compagnies de chemins de fer, et qui seraient complètement amorties en 1953, c'est-à-dire à l'époque (de 1954 à 1960) où toutes les grandes lignes doivent faire retour à l'État.

Le rapporteur de la Chambre s'exprimait de son côté dans les termes suivants, qui rappellent plus d'une fois les expressions de l'exposé des motifs du projet gouvernemental (*Journal off.* du 14 fév. 1878, p. 1550) :

« La seule différence qui pourra subsister entre cette rente nouvelle et les autres rentes émises par l'État, c'est que les rentes 3, 4, 4 1/2, 5 p. 100 sont rachetables, remboursables et convertibles, mais ne sont pas amortissables par tirages annuels, tandis que la nouvelle rente sera amortissable, ainsi que nous l'avons dit, par tirages annuels, mais ne sera pas convertible. Elle jouira d'ailleurs de toutes les immunités qui appartiennent aux rentes inscrites. Un amortissement en 75 ans ne comporte qu'une dotation très faible, et dans ces conditions nous croyons être assurés que l'annuité totale en intérêts et amortissement ne dépassera pas en moyenne 5 p. 100 du capital effectif. »

Quoi qu'il en soit, les 500 millions à demander annuellement pendant 10 ans pour couvrir les cinq milliards des projets Freycinet ne furent pas sans soulever de vives attaques dans les Chambres et au dehors. Mais, comme nous l'avons dit, le principe fut voté. Nous aurons à y revenir dans la section suivante.

La dette publique est classée dans le budget français sous trois

rubriques principales, comme l'indique le tableau suivant, qui donne en même temps les chiffres des deux dernières années:

	1881.	1882.
Dette consolidée............	743,936,499 fr.	743,076,239 fr.
Capitaux remboursables..........	322,536,946	340,227,923
Rentes viagères.................	140,579,252	151,881,060
Ensemble.............	1,207,162,997 fr.	1,235,185,222 fr.

Pour mieux éclairer le sujet, nous allons consacrer une section spéciale à chacune de ces rubriques (sections *C*, *D* et *E*); puis, dans les deux sections suivantes (*F* et *G*) nous traiterons de plus près de la dette flottante et de l'amortissement.

C. — La dette perpétuelle ou consolidée.

Nous avons montré que la dette consolidée se compose des inscriptions au *Grand Livre de la dette publique* (L. de 1793).

Ces inscriptions sont au minimum de 5 francs de rente (1) et s'élèvent indéfiniment de cinq en cinq francs sans fraction. Les titres de rente sont échangés sans frais par le Trésor; le possesseur de deux inscriptions de rente de 50 francs, par exemple, peut les échanger sans frais contre une inscription unique de 100 francs. Les titres sont ou *nominatifs*, ou *au porteur*, ou *mixtes*, c'est-à-dire nominatifs quant au titre et au porteur quant aux coupures. La forme mixte réunit ainsi les avantages des deux autres; la possession de la créance est assurée puisqu'elle est en nom, et les coupons d'intérêts au porteur peuvent être encaissés sans formalités incommodes.

Le titre de rente lui-même n'est qu'un extrait du Grand-Livre, et la statistique du nombre des titres ne présenterait qu'un intérêt secondaire, la même personne pouvant en posséder plusieurs de très faible importance. La statistique ne deviendrait intéressante que si elle comparait entre elles de longues périodes, mais les données publiées ne remontent pas très loin en arrière.

Les rentes sur l'État, perpétuelles ou amortissables, sont les seules valeurs mobilières qui ne soient soumises à aucun impôt (Voy. p. 216).

La négociation des effets publics ne peut être faite que par l'intermédiaire des agents de change (Voy. p. 109); les coupons sont payés à Paris, au Trésor public. Toutefois, les trésoriers-payeurs généraux doivent aussi faire les achats et ventes de rentes sur l'État pour le

(1) Par suite de la conversion du 5 p. 100 en 4 1/2 (Loi du 27 avril 1883) les coupures du nouveau fonds 4 1/2 sont de 2 fr., 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 20, 30, 45, 50, 90, 100, 200, 300, 500, 900, 1,000, 2,250, 4,500 fr.

compte des particuliers (Voy. p. 59), et tous les receveurs des finances, même à Paris, en paient les coupons jusqu'à concurrence d'une certaine somme.

Le tableau suivant donne un aperçu de l'*importance* et de l'*intérêt* des émissions et des conversions des rentes 3, 4, 4 1/2 et 5 p. 100.

Au 26 septembre 1800, il n'y avait encore que du 5 p. 100, s'élevant à un total de..	35,678,113 fr.
Au 1er janvier 1826, il s'y ajoutait 1,034,764 fr. de 4 1/2 p. 100, et 24,718,558 fr. de 3 1/2 p. 100; total, y compris l'accroissement du 5 p. 100 dans l'intervalle...........	191,036,935
Au 1er janvier 1830, nous trouvons 163,762,362 fr. de 5 p. 100, 1,027,696 de 4 1/2 p. 100, 3,125,210 fr. de 4 p. 100, 31,501,934 fr. de 3 p. 100; ensemble..................	199,417,208
Au 1er janvier 1853, la rente 5 p. 100 (182,318,194 fr.), convertie au cours de l'année 1852, est représentée par 155,138,808 fr. de 4 1/2 p. 100; il existait en outre à ce moment 895,302 fr. de l'ancien 4 1/2 p. 100, 2,371.811 fr. de rente 4 p. 100, et 61,532,464 fr. de rente 3 p. 100 (une partie des porteurs du 5 p. 100 ayant préféré le 3 p. 100 au 4 1/2 lors de la conversion; ensemble......	219,929,485
Au 1er janvier 1862 l'ancien 4 1/2 p. 100 disparaît; les autres rentes forment un total de......................	356,041,376
Au 1er janvier 1863 une partie des porteurs du 4 1/2 p. 100 le convertissent volontairement en 3 p. 100, ce qui réduit le 4 1/2 de 172,425,377 fr. à 39,726,987; par contre le 3 p. 100 s'élève de 180,621,924 fr. à 335,568,108 fr. En ajoutant 472,386 fr. de 4 p. 100, nous avons pour 1863 un total de.	375,767,481
Au 1er janvier 1872, on crée un nouveau 5 p. 100 au chiffre de 101,061,886 fr. de rente. Comme il existe en outre 37,447,732 fr. de 4 1/2 p. 100, 446,096 fr. de 4 p. 100, et 363,170,543 fr. de 3 p. 100, nous arrivons à un total de..	502,126,256

Les budgets de 1881 et de 1882 nous présentent l'état suivant :

	1882.	1881.
Rentes 5 p. 100, payables par trimestre (février, mai, août et novembre)..........	342,439,065 fr.	343,348,602 fr.
Rentes 4 1/2 p. 100, payables par semestre (mars et septembre)....................	37,442,260	37,442,468
Rentes 4 p. 100, payables par semestre (mars et septembre)...................	446,096	446,046
Rentes 3 p. 100, payables par trimestre (janvier, avril, juillet, octobre)..........	361,698,814	362,690,315
Totaux....	743,626,239 fr.	743,936,431 fr.

En 1884, après la conversion, le tableau se présente ainsi :

1. Rentes 4 1/2 p. 100 (nouveau fonds).............	305,399,697 fr.
2. Rentes 4 1/2 p. 100 (ancien fonds)..............	37,433,505
3. Rentes 4 p. 100..............................	446,096
4. Rentes 3 p. 100..............................	362,697,685
	705,976,983 fr.

Faisons remarquer que sur les 747,377,691 francs de rentes, reconnues au 1er janvier 1878, il en est 37,728,369 francs qui appartiennent à des établissements publics et qui, par conséquent, ne sont pas dans le commerce. En 1877 (1), la somme des rentes nominatives s'élevait à 483,749,306 francs, celle des rentes mixtes à 35,085,158, celles des rentes au porteur à 228,543,227 francs. 426,731,891 francs de rentes nominatives furent acquittées directement à Paris, et 57,017,414 francs par les receveurs de la province.

Depuis 1864, les rentes au porteur sont devenues proportionnellement plus fréquentes ; ce qui permet de supposer que la rente s'est répandue jusque dans les classes inférieures, moins intéressées à se faire inscrire nominativement.

La récapitulation suivante des émissions de rente depuis 1816, avec l'indication des cours auxquels elles ont été faites, présentera sans doute de l'intérêt (voy. les pages 450 et 451) :

D. — Dettes non consolidées ou capitaux remboursables.

Cette section comprend un assez grand nombre de dettes de genres très divers, les unes très importantes, les autres absolument minimes. Nous ne ferons guère que mentionner celles-ci pour nous attacher davantage aux premières, et éclairer ainsi le chapitre du budget intitulé : *Capitaux remboursables à divers titres.*

1. *Le* 3 *p.* 100 *amortissable.* On sait que l'amortissable a été créé pour fournir les fonds nécessaires aux vastes plans de M. *de Freycinet.* Chaque emprunt de ce genre devait être contracté en principe « pour un terme de 75 ans », *avec amortissement de* 1/75 *par an,* suivant l'expression de la loi. Mais l'intention qui avait présidé à l'élaboration de celle-ci était un peu différente. Quoique ni le texte de la loi, ni l'exposé des motifs ne fassent mention de l'année 1953 comme dernier terme des échéances de ce genre d'emprunt, et qu'il n'en soit même question qu'en passant et une seule fois dans le rapport, cette année 1953, ou la 75me à partir de 1878, paraît bien avoir été considérée comme celle où la série des emprunts amortissables, quelle que fût d'ailleurs l'époque de leur émission, serait complètement remboursée.

Par suite, un emprunt amortissable qui serait émis par exemple, en 1881, sera stipulé remboursable en 72 ans et par 1/72 annuel, interprétation qu'un décret du 7 mars 1881 a consacrée (2).

(1) Ce sont les derniers chiffres de la statistique.

(2) Dès qu'une nouvelle série de travaux (pour les projets Freycinet) a été approuvée par une loi, un simple décret suffit pour émettre l'emprunt correspondant.

TABLEAU DES EMPRUNTS EN RENTES NÉGOCIÉS DEPUIS 1816 JUSQU'AU 1er JANVIER 1876.

NOTA. Des rentes 5 p. 100 appartenant au Trésor à divers titres, notamment celles de l'ancienne caisse d'amortissement, ont été vendues sur la place en 1815, 1817 et 1821 pour une somme de 4,571,697 francs. Elles ne sont pas comprises dans l'état des emprunts ci-après, ainsi qu'une somme de 2,929,000 francs négociée en 1821 et provenant d'achats faits sur la place en 1818 (compte de 1837, page 423).

LOIS QUI ONT AUTORISÉ LES EMPRUNTS.	DATES des NÉGOCIATIONS.	NATURE des RENTES.	MONTANT des RENTES.	TAUX de la NÉGOCIATION.	PRODUIT des EMPRUNTS.	MODE DE NÉGOCIATION.
Loi du 28 avril 1816, art. 117....	1er mai 1816......... 1er avril 1818.........	5 p. 100.	6,000,000	57.26 (Prix moyen.)	69,763,000. »	Sur la place et à l'étranger.
Loi du 25 avril 1817............	Années 1817 et 1818..	5 —	30,000,000	57.51 (Prix moyen.)	345,065,000. »	Compagnies françaises et étrangères. (Négociations sur la place).
Loi des 6 et 15 mai 1818........	9 mai 1818..........	5 —	14,925,500	66.50	197,909,040. »	A divers souscripteurs.
Loi du 6 mai 1818.............	9 octobre 1818.	5 —	12,313,433	67. »	165,000,000. »	Maisons Hope et compagnie, et Baring frères et compagnie.
Lois des 6 et 15 mai 1818 et du 8 mars 1821.................	9 août 1821..........	5 —	9,585,220	85.35	154,003,114. »	Maisons Hottinguer et compagnie, Hope et compagnie, Bagneault et compagnie, Delessert et compagnie. (Adjudication.)
Lois de 1821, 1822 et 1823......	10 juillet 1832.......	5 —	23,114,516	89.55	413,980,981. »	Maison Rothschild frères. (Adjudication.)
Loi du 19 juin 1828.............	12 janvier 1830......	4 —	5,134,950	102.07 1/2	80,000,005. »	Idem.
			99,073,619		1,435,721,140. »	
Loi du 25 mars 1831...........	19 avril 1831........	5 —	7,142,858	84. »	120,000,014. »	Divers banquiers et receveurs généraux. (Adjudication.)
Loi du 21 avril 1831............	Empr. national 1831..	5 —	1,021,945	Pair.	20,438,900. »	Divers souscripteurs.
Lois de 1831 et du 21 avril 1823.	8 août 1832.........	5 —	7,614,213	98.50	150,000,000. »	Maisons Rothschild, Davilliers et Hottinguer. (Adjudication.)
Loi du 25 juin 1841.............	18 octobre 1841......	3 —	5,730,659	78.52 1/2	150,000,000. »	Rothschild frères, Hottinguer, Baudon, Saint-Didier et receveurs généraux. (Adjudication.)
Loi du 25 juin 1841...........3	9 décembre 1844.....	3 —	7,079,646	84.75	200,000,000. »	Maison Rothschild frères. (Adjudication.)
Loi du 8 août 1847.............	10 novembre 1847....	3 —	2,569,412 (a)	75.25	64,449,443. »	Idem.
			31,158,734		704,888,357. »	
Lois des 31 mars 1837 et 26 juin 1845.........................	Fonds des caisses d'épargne..........	4 —	8,002,647	Pair.	202,316,175. »	Compte courant des caisses d'épargne.

Décret du 9 mars 1848..........	Empr. national 1848..	5 p. 100.	1,309,104	Pair. Ramené par la compensation à 71.60	26,182,213. »	Divers souscripteurs. (Compte de 1850, p. 454.)
Décrets des 7 juillet, 9 août et 21 novembre 1848..............	Compensation aux souscripteurs de l'emprunt national.	»	519,283			
Décret du 24 juillet 1848.......	25 juillet 1848.......	5 p. 100.	11 107,000	75.25	197,260,350. »	Rentes attribuées aux porteurs des certificats de l'emprunt de 1847.
			14,[illegible]35,387		223,442,563. »	
Loi du 11 mars 1854...........	Mars 1854...........	4 1/2 p. 100.	4,550,640	92.50	93,540,933. »	Souscriptions publiques.
		3 —	7,159,590	65.25	155,721,082.50	
Loi du 31 décembre 1854.......	Janvier 1855.........	4 1/2 —	8,052,120	92. »	164,621,120. »	
		3 —	15,857,530	65.25	344,901,277.50	
Loi du 11 juillet 1855..........	Juillet 1855.........	4 1/2 —	4,389,760	92.25	89,990.080. »	
		3 —	31,699,740	65.25	689,469,345. »	
Loi du 2 mai 1859.............	Mai 1859............	4 1/2 —	573,710	90. »	11,474,200. »	
		3 —	25,199,660	60.50	508,193,1[illegible]3.33	
Lois de 1855 et 1857...........	Années 1857, 1858, 1859, 1860 et 1861.	3 —	7,942,315	Divers taux moyenne 69.10	182,947,676. »	Consolidation des fonds de la dotation de l'armée.
Loi du 9 juin 1857.............	31 décembre 1859....	3 —	4,000,000	75. »	100,000,000. »	Traité avec la Banque de France.
Loi du 12 février 1862..........	1862 Conversion des obligations trentenaires...............	3 —	12,092,520	66.49 moyenne	268,000,000. »	Produit approximatif d'après les divers taux d'émission des obligations (p. 434 du compte de 1862). (143 fr. 25 en moyenne pour 604,626 obligations.)
Loi du 30 décembre 1863.......	Janvier 1864.........	3 —	14,249,339	66.30	314,910,391.90	Souscription publique.
Loi du 1er août 1868............	Août 1868...........	3 —	19,514,315	69.25	450,456,720.32	Idem.
Loi du 2 août 1868.............	Année 1869..........	3 —	4,000,000	Pair.	»	Conversion des titres mexicains.
Loi du 12 août 1870............	— 1870..........	3 —	39,850,306	60.60	804,572,181.20	Souscription publique.
			199,111,545		4,175,798,150.75	
Loi du 21 juin 1871............	Année 1871..........	5 —	138,975,295	82.50	2,293,092,357.50	Souscription publique.
Loi du 15 juillet 1872...........	— 1872..........	5 —	207.026,310	84.50	3,498,74[illegible],639. »	Idem.
			346,001,605		5,791,837,006.50	

(*a*) Partie réalisée de l'emprunt de 250 millions adjugé en 1847.

C'est dans ces termes, qu'après avoir laissé passer une année, pendant laquelle les ressources disponibles avaient paru suffisantes, sans faire appel au crédit, le gouvernement émit d'un seul coup un emprunt d'un milliard, qui trouva, comme d'habitude, facilement preneurs (1).

Le 3 p. 100 amortissable figure au budget de 1881 pour 51,339,000 fr. de rente, comprenant l'amortissement de l'année; au budget de 1882, pour 59,307,390 francs; au budget de 1883, pour 87,032,809 francs.

Cet article ainsi que les *intérêts* et le *remboursement* des *obligations à court terme* font partie du *budget sur ressources extraordinaires*.

2. Les *obligations* à court terme ont été émises pour les besoins du *compte de liquidation*, et de volumineux documents officiels nous expliquent avec détail comment on s'est procuré les fonds nécessaires pour le rétablissement du matériel de guerre et d'autres destinations analogues. Qu'il nous suffise de dire ici qu'on portait, au budget de 1881, 31,000,000 de francs, et à celui de 1882, 24,522,782 francs pour servir les intérêts de ces obligations, et que 90,911,000 francs en 1881, et 106,169,628 en 1882, y figuraient pour le remboursement successif du capital. On admet que le *fonds de liquidation*, dont le passif a été arrêté dans l'intervalle, pourra être ainsi complètement amorti en quelques années. Nous aurons d'ailleurs à reparler de ce fonds.

3. Viennent ensuite les *annuités aux compagnies de chemins de fer*, qu'il ne faut pas confondre avec les *garanties d'intérêts*, et qui ne constituent que des subventions à des chemins de fer achevés. Les sommes y relatives figurent en 1881 pour 27,286,437 francs, et en 1882, de nouvelles lignes ayant été ouvertes dans l'intervalle, pour 28,077,146 francs. Les garanties d'intérêts, 36 millions et demi, et les annuités assurées aux voies en construction, sont portées au budget du ministère des Travaux publics, parce qu'elles ne constituent pas une véritable *dette*.

4. Les *cautionnements* (2) versés au Trésor en vertu des lois char-

— Le décret du 7 mars 1881 se trouve entre autres dans le *Journal des économistes* du même mois.

(1) Le gouvernement français ne semble pas avoir osé faire un emploi courageux de son excellent instrument. En effet, le 3 p. 100 consolidé était alors à 85.50, l'amortissable à 86.40, et l'émission nouvelle eut lieu au cours de 83.25 seulement. Ajoutons que l'amortissable, outre son intérêt fixe, est remboursé avec une prime, c'est-à-dire à 100 fr. De plus, celui qui souscrit en une fois 175 obligations, a le droit de les demander dans toutes les séries de l'emprunt, de sorte qu'il est sûr d'en voir sortir quelques-unes tous les ans. Aussi ne comprend-on guère que la France, dont le crédit est si solide, ait cru devoir attirer les capitalistes par un taux d'émission inférieur de 3 fr. 15 au cours de l'amortissable déjà émis. — Quant au résultat de l'emprunt, voyez le rapport inséré au *Journal officiel* du 26 mai, même année.

(2) Tout *fournisseur* ou *entrepreneur* qui traite avec l'État est tenu de fournir un cautionnement allant, suivant la nature du contrat et son importance, du trentième au

gent son passif d'intérêts annuels, qu'on évaluait pour 1881 à 9,400,000 francs, et à 9,600,000 francs pour 1882. Ces cautionnements ne font pas partie de la dette flottante, comme on le croit trop souvent, car les sommes qui en proviennent n'ont pas d'échéance directe; d'ailleurs chaque cautionnement retiré est généralement aussitôt remplacé par un cautionnement identique. Voici le plus récent aperçu qui ait été donné de leur ensemble :

Les cautionnements au 1er janvier 1878.

	Nombre des cautionnements.	Leur montant en capital.
Ministère de la justice	24,696	64,102,008
— de l'intérieur	1,738	7,670,226
— des finances	29,688	213,173,647
Autres ministères	885	23,586,068
Ensemble	57,007	308,531,951

Au 1er janvier 1881 : le nombre des parties est de 59,454, et le montant des cautionnements de 325,411,720 fr.

Le montant des cautionnements en argent, versés au 1er janvier 1882, s'élevait à 317,181,946 francs.

Les 24,696 cautionnements du ministère de la justice appartiennent à 3,198 avoués, 3,972 greffiers, 7,669 huissiers, et 10,016 notaires. — Le ministère de l'intérieur cessera bientôt de figurer dans ce tableau, les cautionnements des 938 journaux leur ayant été restitués (7,171,228 francs) conformément à la loi de juillet 1881; les 663 employés des télégraphes, tenus à cautionnement, dépendant maintenant du ministère des postes et des télégraphes, de même que les 5,598 employés des postes, qui ont la même obligation, et qui dépendaient auparavant du ministère des finances.

5. Les autres articles du chapitre des capitaux remboursables n'ont pas besoin de commentaire. Il suffira de les reproduire ici au tableau d'ensemble de la dette non consolidée ou des *capitaux remboursables*, de 1882.

quart de la valeur de son objet. Ce cautionnement peut d'ailleurs être fourni par hypothèque, ou en certains effets publics, sans que ces derniers puissent jamais être acceptés au-dessus du pair. — Tout *comptable* de deniers publics doit fournir un cautionnement en argent en entrant en fonctions; le Trésor en donne quittance, et, d'après la loi du 4 août 1844, cette quittance est échangée contre de la rente 3 p. 100. — Les *officiers ministériels* (avoués, greffiers, huissiers, notaires, commissaires-priseurs) sont également assujettis au cautionnement.

Capitaux remboursables à divers titres (paiements prévus) en 1882 (1).

Rente 3 p. 100 amortissable		59,307,590 fr.
Compte de liquidation..	Intérêt des obligations à court terme.	24,522,782
	Remboursement du capital des obligations à court terme	106,169,628
Canaux : rachat d'actions et de concessions (12 articles), annuité		4,414,962
Annuité à la Société algérienne pour chemins de fer subventionnés		4,997,765
Obligations trentenaires pour travaux publics, intérêt et amortissement (jusqu'en 1907)		6,999,000
Annuités de conversion de l'emprunt Morgan (1870)		17,300,000
Annuités à la compagnie du chemin de fer de l'Est (pour la cession des droits de la compagnie sur les lignes situées dans les territoires cédés à l'Allemagne)		20,500,000
Annuités aux départements et aux communes pour indemnité des dommages causés par la guerre		17,482,500
Annuités pour réparation des dommages causés par le génie militaire		1,797,750
Annuités de remboursement aux communes et aux départements des avances faites pour le casernement		8,963,000
Intérêts des cautionnements		9,600,000
Intérêts de la dette flottante (nous étudions cette dette dans une section spéciale)		30,440,000
Redevances annuelles à l'Espagne pour la jouissance d'eau et de pâturages		20,000
Annuités aux compagnies de chemins de fer		20,077,146
Intérêts et amortissement d'un emprunt sarde pour l'amélioration des bains d'Aix (en Savoie)		35,800
Total		340,277,923 fr.

E. — Rentes viagères. — Pensions, etc.

Ce chapitre présente peu d'intérêt théorique, malgré l'importance de son chiffre, évalué pour 1881 à 140,689,552 francs, et pour 1882 à 151,881,060 francs.

Cette somme totale comprend trois articles principaux et plusieurs de moindre importance.

1. La *Caisse des retraites pour la vieillesse*, que nous rencontrons en premier lieu, y figure pour 20 millions et demi.

Cette caisse est une véritable institution d'assurance sur la vie, fondée et administrée par l'État, où chacun peut s'assurer, pour ses vieux jours, une rente dont le maximum est de 1,500 francs par an, suivant la prime qu'il paye. Au montant actuel des primes basé sur le taux de 5 p. 100, qui est supérieur au cours de la rente, l'État est sensiblement en perte (2).

(1) Les chiffres principaux de 1883 ont été donnés ailleurs.

(2) La loi de finances du 29 décembre 1882 a réduit la prime au taux de 4 1/2 p. 100, d'autres modifications sont projetées.

2. Le second article concerne les *pensions civiles :* 46,375,000 francs pour 1881, 49,516,000 francs pour 1882.

Nous avons vu plus haut dans quelle mesure les employés y contribuent par les retenues qu'ils subissent. La veuve a droit au tiers de la pension de son mari décédé.

3. Les *pensions militaires*, qui forment notre troisième article, sont évaluées pour 1881 à 70,970,000 francs, et pour 1882 à 75,001,000 fr.

Ces pensions de toutes sortes exigent, on le voit, des sommes considérables et croissantes, quoiqu'elles soient modérées (environ la moitié du traitement après trente ans de service), et qu'il ait même fallu récemment les améliorer dans les grades inférieurs.

Le système français des pensions (loi du 9 juin 1853) n'est pas sans avoir soulevé des objections graves et provoqué maint projet de réforme. Il y a quelques années, M. de Courcy a proposé au gouvernement un système qui allègerait les charges du Trésor et serait en même temps plus profitable aux pensionnés. Le gouvernement s'en était approprié l'idée et un projet de loi a été soumis au parlement qui l'a rejeté, le trouvant trop onéreux pour le trésor.

F. — Dette flottante.

Le genre de dette que l'on désigne ainsi est certes bien ancien; mais l'expression elle-même ne paraît pas remonter au delà de notre siècle, et c'est probablement en France qu'elle a pris naissance. Il va de soi d'ailleurs que la dette flottante se rencontre plus ou moins, et pour des raisons analogues, dans tous les États.

Ce qui l'engendre le plus naturellement, c'est que les dépenses se répartissent avec assez d'égalité sur tous les mois de l'année, mais qu'il n'en est pas ainsi des recettes. Dans les premiers mois de l'année la rentrée des impôts directs et même de certains impôts indirects se fait attendre; tandis que les dépenses courent constamment dès le début.

Il y a *trois* manières de parer à cet inconvénient:

1. Laisser en souffrance un certain nombre de dettes, jusqu'à ce que les impôts nécessaires aient été encaissés. Cet expédient est assez souvent favorisé soit par les formalités que les créanciers de l'État ont à remplir, soit par la négligence de plusieurs d'entre eux à réclamer ce qui leur est dû. Mais il est impossible de le considérer comme suffisant, car nombre d'obligations du Trésor, par exemple, les traitements, les rentes ou intérêts, ne peuvent absolument pas attendre. L'État devra donc quand même contracter de petits emprunts pour subvenir aux besoins les plus pressés. Dans nombre de

pays on crée dans ce but des *bons du Trésor* à 3, 6, etc., mois d'échéance, pensant qu'on trouvera facilement en temps utile des fonds disponibles pour les couvrir.

2. Un second moyen consiste à stimuler les trésoriers-payeurs généraux à faire des avances au Trésor. Ces agents sont admis à recevoir les dépôts des particuliers, l'État en profite en payant un intérêt. Autrefois les trésoriers recevaient même un intérêt pour les impôts qu'ils faisaient rentrer avant terme. On obtenait ainsi le résultat plus général d'intéresser les agents au prompt recouvrement des impôts, bien qu'il ne faille pas trop s'exagérer l'efficacité du moyen.

3. Le plus souvent, enfin, on recourt à un expédient plus commode qui consiste dans la *disposition provisoire* des capitaux de toutes sortes déposés entre les mains de l'État, disposition qui semble d'autant plus légitime que presque toujours ils sont productifs d'intérêts. Ces dépôts ne sont souvent employés ainsi que comme une couverture toute momentanée; mais parfois, ils le sont aussi pour des dépenses auxquelles ne correspond aucune recette effective ou prévue; on se réserve d'aviser plus tard, et c'est ici qu'est le point délicat de l'opération.

Quoi qu'il en soit, si l'excédent des dépenses ou le *déficit* est la cause la plus fréquente de la dette flottante, la disposition des fonds déposés au Trésor est aussi le moyen le plus fréquemment employé pour le couvrir. Ce n'est là sans doute qu'un palliatif, mais il a comme tel une grande valeur pratique, bien qu'il ne soit excusable que pour les cas d'urgence.

Les éléments de la dette flottante sont dans un mouvement constant de renouvellement. Et en effet, si l'on fait abstraction des inscriptions fictives, qui ne figurent que pour mémoire, la dette flottante elle-même ne se maintient et ne subsiste qu'en couvrant la dépense de la veille avec la recette du jour, et la dépense du jour avec la recette du lendemain... Mais quand les dépenses s'accroissent plus vite que les recettes, l'État, pour ne pas suspendre ses payements, est contraint de trouver le moyen d'éteindre au moins partiellement la dette flottante. Le moyen habituellement employé est la *consolidation* entière ou partielle de la dette flottante, soit qu'on emprunte à terme pour rembourser les dettes exigibles, soit qu'on se libère par des inscriptions de rente au profit de ses créanciers, ce qui pourrait bien ne pas toujours leur convenir, mais si c'est là une expropriation, elle est du moins accompagnée d'une indemnité.

L'ensemble de la *dette flottante* s'élevait, au 1er janvier 1881, à 1,061,679,800 francs, dont 55,861,200 francs de capital flottant non productif d'intérêt. Ce dernier chiffre n'a rien d'extraordinaire en

présence d'un budget de 3 milliards de recettes et d'autant de dépenses, et d'un grand mouvement de fonds, car 55 à 56 millions ne représentent en somme que 1 p. 100 de 6 milliards.

La dette flottante portant intérêt restait donc indiquée à 1,005,816,600 francs ; et, abstraction faite de quelques articles sans importance, elle se composait des éléments suivants :

1. *Avances* des trésoriers généraux. — Ces derniers sont, on le sait, en compte permanent avec le Trésor, et leur compte se balançait, au 1er janvier 1882, par un solde créditeur, de 88,723,000 francs. On sait qu'il s'agit ici des dépôts de particuliers que le trésorier-payeur général procure au Trésor. Cette somme n'est jamais bien considérable ni menaçante.

2. D'après les lois en vigueur, les *communes* et les *établissements publics* sont tenus de verser au Trésor tous leurs fonds disponibles. Ces dépôts s'élevaient, dans les trois dernières années, aux chiffres suivants :

		1882.	1881.	1880.
		fr.	fr.	fr.
Fonds des communes, Paris non compris....		194.107,100	198,402,800	266,727,600
Fonds de la ville de Paris.....	N° 1 (1)...	30,000,000	28,000,000	30,000,000
	N° 2......	»	43,000,000	96,000,000
Fonds des établissements publics.....	En dehors de Paris...	50,883,100	49,213,900	18,998,500
	A Paris..............	17,627,200	17,765,400	6,874,800

Ensemble, en 1880, 336 millions ; en 1881, 418 millions ; en 1882, 392 millions et demi. Or il s'agit ici de fonds disponibles, qui peuvent être réclamés à tout instant, mais qui se renouvellent sans cesse.

3. Deux autres articles, qui ont d'ailleurs d'étroits rapports, exigent encore une mention :

	1881.	1882.
	fr.	fr.
Les comptes courants (débiteurs) de la caisse des dépôts..	201,727,100	247,959,600
Et les fonds non placés des caisses d'épargne............	195,375,500	320,086,300

La *Caisse des dépôts* (Voy. p. 55) dispose de sommes considérables

(1) Rien, ni dans le budget de 1881, ni dans le budget de 1882, auxquels nous empruntons ces chiffres, n'indique la nature et la raison de cet énigmatique dédoublement. Est-ce qu'on suppose que tout député français ait une connaissance innée du budget de l'État, ou qu'il n'a pas besoin de le comprendre? — Nous n'en avons trouvé l'explication qu'après une longue recherche dans le *compte général* de la ville de Paris, exercice 1879, p. 5, observation VI : l'inscription n° 1 comprend 30 millions de recettes ordinaires pour 1880, déposés au Trésor alors que la ville y avait déjà déposé (p. 141) 96 millions de recettes extraordinaires (inscription n° 2). Or l'État ne bonifie, pour ces derniers, qu'un intérêt de 1 p. 100, tandis qu'il bonifie pour les *recettes* ordinaires 3 p. 100 pour les premiers 10 millions, 2 p. 100 pour les seconds, et 1 p. 100 seulement pour les sommes dépassant 20 millions. On voit maintenant la raison du dédoublement de l'inscription.

qui lui sont versées soit en vertu des prescriptions de la loi, soit volontairement. Ces sommes, elle doit les verser en compte-courant au Trésor, en d'autres termes les lui transmettre. De plus, toutes les caisses d'épargne doivent également verser leurs fonds aux mains de la caisse des dépôts, qui en emploie une partie en achats de rente sur l'État, et dépose le surplus en compte-courant au Trésor. Tout cela forme certainement la partie la plus dangereuse de la dette flottante, comme on a pu le voir en 1848 et en 1870. Aussi, la nouvelle loi sur les caisses d'épargne postales qui doit encore augmenter cette portion de la dette flottante a-t-elle cru devoir prendre certaines mesures de précautions contre les éventualités d'une panique ou d'un *run*.

Nous passerons sur les points secondaires et nous ne reviendrons pas sur les bons du Trésor, dont nous avons déjà expliqué l'emploi comme moyen de faire des emprunts modérés à courte échéance, nous nous contenterons de faire remarquer qu'au 1er janvier 1881, il n'y avait encore que très peu de bons du Trésor en circulation, 2,351,000 francs seulement en capital. C'était à peu près la même somme qu'au 1er janvier 1880. Le gouvernement avait le droit d'en émettre pour 400 millions, mais il n'avait pas eu besoin de faire usage de ce droit.

Le budget nous présente ensuite, comme une sorte d'*appendice* à la dette flottante, les *obligations à court terme du compte de liquidation*, parce que ces obligations, qu'on nomme d'ailleurs aussi bons du Trésor, sont émises à des échéances relativement plus longues. Au reste, cette portion de la dette disparaîtra bientôt.

Elle doit en effet diminuer de 170 millions dans chacune des années 1882, 1883 et 1884, de 131,937,000 francs en 1885, de sorte qu'on ne prévoit pour 1886 qu'un solde débiteur d'environ 5 millions. Ce solde une fois payé, l'article sera rayé du budget, si toutefois une loi postérieure ne modifie partiellement ces dispositions.

La dette flottante résulte, avons-nous dit, de l'excédent des dépenses sur les recettes. Cet excédent figure au budget sous la forme d'un *découvert* et pour l'établir ou en indiquer la provenance on remonte jusqu'au commencement du siècle, et l'on montre la part qui en revient à chaque gouvernement. Pour ne pas nous perdre dans les détails, nous dirons simplement que cette portion non couverte s'élevait :

A la fin de l'année 1851, à	672,750,897 fr.
Qu'il s'y est ajouté, de 1852 à la fin de 1869	53,244,158
Et de 1870 à 1879	83,219,263
Ensemble	809,214,319 fr.

Mais ces 809 millions ne forment qu'une portion de la dette flottante, ou plus exactement n'en sont que la base.

La dette flottante, en effet, ne figure pas au budget comme déficit d'une année déterminée, mais comme représentant une dette du Trésor incessamment exigible ; c'est ainsi par exemple que la ville de Paris peut à tout instant avoir besoin des 30 millions qu'elle a déposés dans les caisses de l'État. C'est pour cela même que la dette est dite *flottante ;* et c'est aussi en raison du découvert qu'elle constitue, que l'État appelle dans ses caisses les fonds disponibles de toutes sortes, fonds des communes, dépôts des caisses d'épargne, cautionnements, etc. Il remplace ainsi par des affluents constants les sommes qui sortent par les remboursements, et s'efforce de tenir ses caisses toujours pleines.

Sans doute, la dette flottante grandit parfois dans de telles proportions qu'on est bien obligé d'aviser. On est alors contraint d'en consolider la portion devenue par trop flottante, un article du budget des recettes étant toujours réservé, comme nous l'avons vu, pour pourvoir à ces nécessités.

Ce qui est surtout instructif pour l'observateur, c'est la nature des difficultés que la dette flottante constitue pour l'État. Il voit le découvert grandir et devenir menaçant ; il suit d'un œil alarmé les efforts des autorités financières qui luttent naturellement pour maintenir l'équilibre. Mais sitôt que la difficulté est constatée et que le remède apparaît comme nécessaire, la solution n'est plus qu'un détail, une simple opération d'arithmétique, que tout financier sait appliquer : on consolide (par un emprunt) (1).

G. — Amortissement.

On a beaucoup écrit en France pour et contre l'amortissement des rentes par voie de rachat. *A priori*, les opinions étaient généralement favorables à ce système, et en effet, rien ne semble plus naturel que le vœu de voir l'État se décharger de ses dettes ? Le proverbe français et le proverbe allemand disent également : « qui paie ses dettes, s'enrichit. »

(1) Indiquons, en terminant, un tableau intéressant qu'on trouve dans le *Manuel des fonds publics* de M. Courtois (Paris, Garnier frères, 7e édition, p. 2). C'est une liste de toutes les recettes et dépenses, ordinaires et extraordinaires, de 1814 à 1872.

L'ensemble des *recettes* s'élève, pour ces 59 ans, à 90,557 millions, l'ensemble des *dépenses* à 92,443 millions, la différence (le déficit) à 1,886 millions. Mais ce résultat n'est qu'apparent, 21 années de cette période ont en effet donné des excédents de recettes s'élevant à 1,034 millions, et 37 années des excédents de dépenses montant à 2,920 millions. Mais, au moment où M. Courtois écrivait, une forte part des 1,886 millions qui forment la différence était soldée, et le véritable découvert n'était plus que de 707 1/2 millions.

Cependant, l'on s'étonne moins que plusieurs voix se soient prononcées contre le remboursement, quand on considère les circonstances spéciales dans lesquelles la question s'est présentée. On était contre l'amortissement, d'abord parce que le plus souvent, pour employer une expression vulgaire, on ne faisait qu'ouvrir un trou pour en boucher un autre, et, tant que l'État augmentait en réalité ses dettes, pouvait-il bien parler de les amortir? Au lieu d'emprunter d'une main 1,200,000 francs pour payer de l'autre un million, ne vaut-il pas mieux ne rien rembourser et n'emprunter que 200,000 francs? D'ailleurs, les plans d'amortissements proposés étaient souvent très beaux sur le papier, mais ils n'étaient pas sans difficultés ni sans danger. On demandait, par exemple, qu'on capitalisât pendant quelques temps les intérêts des fonds destinés à l'amortissement pour opérer ensuite sur de plus grandes quantités à la fois; mais, dans l'intervalle, les cours montaient rapidement, il fallait racheter à 110 et 120 des rentes qu'on avait émises à 70, 80 ou 90, et l'on contractait en même temps de nouveaux emprunts!

Cette manière de procéder était certainement peu logique, et l'on comprend que l'opinion se ralliât de plus en plus à l'idée fort naturelle, qu'il fallait tout simplement rester débiteur, aussi longtemps qu'on n'aurait pas à sa disposition un excédent réel et véritable des recettes sur les dépenses.

Nous n'avons pas à discuter ces théories, d'autant plus que nous pensons tout simplement qu'il faut toujours payer ses dettes, même au prix de sacrifices pénibles, — et ces derniers sont souvent plus apparents que réels, car l'État qui consolide son crédit en retire des avantages généraux considérables, — mais qu'il faut aussi faire son possible pour réduire ces sacrifices à leur minimum, et que le procédé le plus convenable à cet effet consiste dans un système d'amortissement annuel par voie de tirage au sort, tel qu'on l'a adopté pour le 3 p. 100 amortissable.

L'on pensait cependant volontiers en France que l'amortissement par voie de rachat à la Bourse, pouvait seul servir de base à un système de crédit bien entendu. Mais les fonds d'amortissement que l'on créait ne parvenaient ainsi que rarement à leur but. L'histoire des caisses d'amortissement est en effet très instructive, et mérite qu'on la résume. Elle montre ce que l'on entendait en France par l'amortissement de la dette publique, et en achève le tableau.

Si l'on fait abstraction des premières tentatives échouées (1), on peut dire que la *Caisse d'amortissement* a été fondée par la loi du

(1) La caisse d'amortissement, fondée en l'an III par Napoléon Ier, n'était qu'une sorte de banque d'État; elle n'avait rien à amortir.

28 avril 1816, avec une dotation de 20 millions par an, somme qui, trouvée trop faible, fut élevée l'année suivante (loi du 25 mars 1817) à 40 millions. C'était donc une somme de 40 millions qui devait être chaque année prélevée sur les recettes pour diminuer la dette. Mais elle parut encore insuffisante, et l'on vendit 150,000 hectares de forêts pour constituer en outre à la caisse d'amortissement un capital d'environ 84 millions de francs.

Les rentes achetées au moyen de ces fonds ne devaient d'ailleurs pas être immédiatement annulées; on voulait même qu'elles continuassent à produire intérêt pendant un temps au profit de la caisse, et augmentassent ainsi ses ressources. Leur annulation ne devait être que successive et périodique.

Les temps étaient difficiles alors pour les finances françaises; mais le taux de la rente était bas aussi, et l'on put amortir avec zèle et succès.

Cependant, en 1825, la rente remonta au pair. Le fonds d'amortissement atteignait à ce moment 77 millions et demi, savoir : 40 millions de dotation annuelle, et 37 millions et demi de rentes provenant des rachats et de l'emploi du capital de 84 millions de francs.

La rente, qui ne comprenait que du 5 p. 100, était aux environs de 100 (1). Le rachat en devenait difficile. D'autre part, il fallait émettre à ce moment 30 nouveaux millions de rente pour l'indemnité des émigrés.

L'on se décida à réorganiser l'amortissement. Une loi du 1er mai 1825 prescrivit : 1° que les rentes acquises par la caisse d'amortissement depuis son établissement jusqu'au 22 juin 1825 (37 millions et demi et plus) ne pourraient être annulées ni distraites de leur affectation au rachat de la dette publique avant le 22 juin 1830; tandis qu'au contraire : 2° celles qui seraient acquises à dater du 22 juin 1825 jusqu'au 22 juin 1830 seraient annulées et rayées du Grand-Livre de la dette publique au fur et à mesure de leur rachat ; 3° que désormais les fonds affectés à l'amortissement ne pourraient plus être employés au rachat des fonds publics dont le cours serait supérieur au pair, et que les rachats n'auraient lieu qu'en Bourse et publiquement ; 4° que les porteurs de rente 5 p. 100 auraient la faculté de l'échanger soit contre du 3 p. 100 au cours de 75 francs, soit contre du 4 1/2 p. 100 au pair, avec garantie contre le remboursement (ou la conversion) jusqu'au 22 septembre 1835. Le dernier article de cette loi est relatif à des réductions d'impôts dont nous n'avons pas à nous occuper.

(1) D'après le *Tableau des cours* de M. Courtois fils, le cours le plus haut était de 106.25, le plus bas de 90.50.

Mais c'est ici précisément que se montrent les inconvénients de la rente consolidée ou perpétuelle. Quand elle est au pair, ou au-dessus, le rachat en devient trop coûteux ; il faut alors ou statuer sur l'ensemble de la dette, et l'argent manquerait pour la rembourser tout entière ; ou se contenter de racheter ce que les particuliers consentent à vendre à prix convenable. Le gouvernement ne peut pas dire, par exemple : je vais employer 5 millions à l'amortissement, car il se peut qu'il ne trouve point à racheter 250,000 francs de rente. Le système des obligations amortissables par tirages annuels est donc bien préférable.

La mesure prise par la loi de 1825 vient tout à fait à l'appui de ce qui précède. Bien peu de porteurs de 5 p. 100 consentirent à l'échange contre du 4 1/2 au pair ; tandis que 4,146 possesseurs du 5 p. 100 consentirent à prendre du 3 p. 100 à 75 pour une somme de 24,718,558 francs de rente, ce qui leur était d'ailleurs avantageux, le 5 p. 100 étant alors généralement au-dessus du pair. Mais quand le 5 p. 100 est au-dessus du pair, le 3 p. 100 monte également ; les rachats de 3 p. 100 deviennent alors trop coûteux, et le remboursement le serait encore davantage puisqu'il ne peut l'être qu'à 100 fr. de même que le 5 et le 4 p. 100.

Revenons maintenant à notre aperçu historique.

Bien que l'on eût racheté et annulé plus de 16 millions de rente de 1825 à 1830, on sentit bientôt la nécessité de régler à nouveau l'amortissement. La loi du 10 juin 1833, qui intervint à cet effet, présente pour nous d'autant plus d'intérêt qu'elle est restée en vigueur jusqu'en 1866. Elle statue :

1. Que les dotations de la caisse d'amortissement demeurent fixées à 44,616,413 francs, composés des 40 millions de la loi du 15 mars 1817 et des suppléments ultérieurs accordés par les lois d'emprunt des 19 juin 1828, 25 mars 1831, 20 avril 1832 (1), et auxquels s'ajouteront les revenus des rentes déjà rachetées par elle. Ces dotations devaient être réparties au marc le franc et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de rente 5, 4 1/2, 4 et 3 p. 100; chaque catégorie ayant ainsi sa dotation spéciale qui ne pouvait être employée pour une autre. Les rachats continueront à ne pas être faits au-dessus du pair.

2. A l'avenir, tout emprunt sera doté d'un fonds d'amortissement qui sera réglé par la loi, et qui ne pourra être au-dessus de 1 p. 100 du capital nominal des rentes créées (Art. 2).

(1) Ces suppléments sont de 1 p. 100 des capitaux empruntés. M. P. Leroy-Beaulieu se trompe quand il les attribue (*Traité des finances*, II, p. 339) à la loi du 1er mai 1825. La pratique avait devancé la *règle*, qui ne date que de la loi de 1833 (Art. 2).

3. A dater de 1834, il ne pourra être disposé d'aucune partie des rentes rachetées par la caisse d'amortissement qu'en vertu d'une loi spéciale (Art. 3).

4. Le fonds d'amortissement appartenant à des rentes dont le cours serait supérieur au pair sera mis en réserve (1) ; et à cet effet, la portion, tant de la dotation que des rentes amorties, applicable au rachat de ces rentes, et payable chaque jour par le Trésor public, sera acquittée à la caisse d'amortissement en un bon du Trésor portant intérêt à raison de 3 p. 100 par an (Art. 4).

5. Si les cours redescendent au-dessous du pair et permettent ainsi le rachat, les bons délivrés par le Trésor deviendront immédiatement exigibles et seront payés à la caisse avec leurs intérêts courus, en commençant par le bon le plus ancien. Ces sommes seront employées au rachat de la rente, tant que son prix ne sera pas remonté au-dessus du pair (Art. 5).

6. Les réserves ne doivent être employées que pour le rachat et le remboursement de la dette consolidée. L'annulation des titres n'aura lieu qu'en vertu d'une loi spéciale, et aussi longtemps que cette annulation n'a pas eu lieu, les produits des rentes rachetées seront employés en nouveaux rachats (Art. 6).

7. La caisse peut employer ses réserves à souscrire aux emprunts de l'État (2). Les rentes ainsi acquises seront également attribuées à la catégorie des rentes à laquelle appartenait la réserve employée (Art. 7).

Cependant les cours remontaient, et la majeure partie des fonds d'amortissement demeuraient par suite inactifs.

Les réserves s'accumulaient (3) et les besoins de l'État ne grandissaient pas moins. L'État se mit alors à emprunter à ses réserves, en se constituant leur débiteur sur ses propres registres jusqu'au jour où ces écritures et ces procédés fictifs paraissant encombrants, il consolida tout simplement la dette. En somme, l'on avait emprunté pour compte de la rente, au lieu d'emprunter pour compte des travaux publics, et celle-ci, sur le papier du moins, se trouvait débitrice d'autant. Mais, comme ce n'était là qu'une fiction, et que la dette et la créance étaient l'une et l'autre aux mains de l'Etat, on les compensa par des écritures.

Restaient toujours les 45 millions de la dotation annuelle de la caisse, somme trop considérable pour être laissée inactive. On lui

(1) La réserve de l'amortissement jouait alors un grand rôle.

(2) L'État se prête ainsi à lui-même.

(3) La caisse d'amortissement possédait, en 1833, 44,616,463 fr. de dotations + 18,371,730 fr. de rentes rachetées = 62,978,193 fr. de rentes.

fit également des emprunts dans les cas urgents. Avait-on besoin, par exemple, d'appliquer ces fonds aux chemins de fer, on en créditait la caisse d'amortissement comme d'un emprunt; puis, ces mêmes sommes figuraient une seconde fois au budget comme recettes et comme dépenses extraordinaires. Mais il serait de peu d'intérêt de nous étendre davantage sur ces détails. Ces écritures parurent à leur tour fastidieuses; on les arrêta de fait en 1848 tout en maintenant l'application fictive du principe de l'amortissement, mais en attribuant ses revenus directement au budget.

Les fonds d'amortissement ont été employés :

	Périodes.	Francs.
En extinction de découverts....................	1833-1839	286,086,409
Pour des buts extraordinaires d'utilité publique..	1839-1841	182,429,502
En extinction de découverts....................	1840-1847	442,247,114
Comme recettes portées au budget..............	1848-1866	2,172,088,356
Total..................	»	3,082,851,381

Une loi du 11 juin 1866 vint cependant fonder une *nouvelle caisse d'amortissement* qui devait commencer à fonctionner à partir du 1er janvier 1867 (1). On lui donna bien aussi des revenus propres (le produit des forêts, les impôts sur les chemins de fer, et quelques autres revenus moins importants), mais en lui imposant des charges correspondantes qui ne lui permirent finalement de racheter que quelques millions de rente. Il est assez difficile de dire ce que cette caisse aurait pu devenir sans la guerre de 1870. La loi qui l'établissait fut abrogée en 1871, non que l'on fût contraire au principe de de l'amortissement, mais parce qu'elle parut un trop faible instrument en présence de la grandeur de la tâche à accomplir.

Par contre, on institua, le 20 juin 1871, un amortissement, très spécial il est vrai, s'élevant à 200 millions par an, et destiné à rembourser la Banque de France des 1,530 millions qu'elle avait avancés pendant la guerre. Nous en avons parlé ci-dessus (2) et nous nous contenterons de rappeler que, depuis que la Banque est remboursée, ces 200 millions, sensiblement réduits toutefois, continuent à fonctionner comme fonds d'amortissement, soit pour couvrir les comptes de liquidation, soit et surtout pour fournir l'intérêt et l'amortissement des grands emprunts (le 3 p. 100 amortissable) destinés aux travaux publics. Il semble qu'on ne veuille plus emprunter désormais sur rentes perpétuelles, ce qui prépare une réduction naturelle de la dette, ne serait-ce que par suite des rachats qu'opère la caisse des

(1) On avait songé, dès 1859, à une réorganisation de ce genre; mais cet essai ne dura que quelques mois, et le système n'en était pas meilleur que celui de 1833.

(2) Pour plus de détails, voy. Block, *Dict. gén. de la politique*, I, p. 74 (Paris, 1873).

retraites. Du reste, le 3 p. 100 amortissable n'est pas la seule dette en France qui soit remboursable par annuités; nous l'avons montré en traitant des « capitaux remboursables ». Enfin, dans environ 70 ans, l'État français se trouvera propriétaire des grandes lignes de chemin de fer qui valent de 8 à 9 milliards, il pourra alors opposer à son passif un actif très considérable.

CHAPITRE XII

LES DOTATIONS

A. — *Généralités.*

Une dotation est à proprement parler l'attribution plus complète, plus personnelle à quelqu'un (ou à une institution) d'une somme d'argent ou d'un revenu, que le comporterait la simple ouverture d'un crédit ou la mise à la disposition de moyens dont on aura moralement et matériellement à rendre compte.

Par suite, l'on pourvoit volontiers de dotations de ce genre, soit les institutions qu'on veut perpétuer, soit des personnes, des familles, des établissements dont on croit devoir assurer l'indépendance.

Les dotations personnelles ont pris parfois la forme d'apanages; souvent elles consistèrent en donations une fois faites de fonds de terre, de capitaux ou de rentes annuelles.

Nous n'avons pas d'ailleurs à examiner si cette expression est toujours employée très correctement dans le budget français. Nos définitions n'ont d'autre prétention que d'expliquer le titre du présent chapitre.

B. — *Dotation du chef de l'Etat.*

Sous l'ancienne monarchie, le chef de l'État eut pendant longtemps le produit des régales, les revenus de nombreux domaines, et autres droits utiles des genres le plus divers, revenus qui prirent plus tard une forme constitutionnelle.

Le *chef de l'Etat* reçut dès lors une *liste civile*, c'est-à-dire une sorte de traitement fixe, une somme annuelle à côté de laquelle il y avait une *dotation de la couronne* consistant en parcs et châteaux, en forêts et autres immeubles, en riche mobilier comprenant, outre le mobilier des châteaux, des palais, les diamants de la couronne, les galeries de tableaux et autres objets d'art des musées.

Toutefois, sur tous ces biens, le prince n'avait qu'un droit de jouissance avec les charges qui en découlent ; et leur ensemble resta assez sensiblement le même, ainsi que les lois y relatives, sous les diverses dynasties qui se succédèrent.

Le montant de la liste civile varia davantage. Elle fut de 30 millions par an sous la Restauration, de 12 millions pour Louis-Philippe, de 25 millions, outre 1 million 1/2 et plus tard 2,200,000 francs pour sa maison, sous Napoléon III. Les revenus des *domaines de la couronne* étaient en même temps évalués à 4 ou 5 millions, mais nous n'avons pas de documents authentiques à cet égard.

Le mot *dotation*, au sens d'un émolument au profit du chef de l'État, a été conservé par la République, et il s'applique actuellement aux sommes qui lui sont allouées annuellement par le Trésor, et qui figurent comme suit au budget du ministère des finances:

Chap. XXXIII.	— Traitement du Président de la République...	600,000 fr.
— XXXIV.	— Frais de maison (en dehors de la jouissance du palais de l'Élysée)	300,000
— XXXV.	— Frais de voyage et de représentation.........	300,000
	Ensemble...........................	1,200,000

C. — Les Chambres.

Les dépenses pour le *Sénat* et pour la *Chambre des députés* figurent également au budget du ministère des finances, et cela dans les termes suivants:

Chap. XXXVIII.	— Dépenses d'administration du Sénat, et indemnités des sénateurs..............	4,500,000 fr.
— XXXIX.	— Dépenses d'administration de la Chambre des députés, et indemnités des députés..	6,898,000
	Dépenses des pouvoirs législatifs...	11,398,000 fr.

L'indemnité soit du député, soit du sénateur, est fixée à 9,000 francs par an (1). Nous n'avons pas à examiner ces émoluments dans leur principe. Remarquons seulement en passant que les discussions dont ils font l'objet sont rarement calmes et prennent le plus souvent le langage des passions.

Les deux sommes ci-dessus sont pour les Chambres des recettes nettes. Il est intéressant de savoir comment elles se répartissent, ce que nous trouvons détaillé pour la Chambre des députés dans son état du 17 juin 1881 (2). Notons que l'acceptation définitive de cet

(1) En 1848, 25 fr. par jour de séance.

(2) Nous nous contentons de donner l'état détaillé de l'une des Chambres, il suffit pour qu'on se fasse une idée de la distribution des fonds.

état est donnée sous la forme d'une résolution de la chambre intéressée, et que la Chambre des députés réduisit pour 1882 à 6,874,900 francs le chiffre de 6,898,000 francs voté pour l'année précédente.

Etat des dépenses prévues par la Chambre des députés pour 1882.

1. Indemnités des députés	4,815,000 fr.
2. — du président (de la Chambre)	72,000
3. — des questeurs	27,000
4. Traitement des employés ordinaires	684,000
5. — des employés auxiliaires	28,600
6. — des employés auxiliaires des commissions	15,000
7. Salaires des gens de service	52,000
8. Indemnités aux employés des postes et des télégraphes	5,100
9. Secours annuels à d'anciens employés	2,700
10. Subventions à la caisse des retraites pour la vieillesse (pour les pensions des employés)	16,000
11. Service médical	9,000
12. Fournitures de bureau	40,000
13. Impressions	400,000
14. Abonnements au *Journal officiel*	24,000
15. Chauffage	54,500
16. Éclairage	112,000
17. Habillement des huissiers et gens de service	26,000
18. Location de voitures	3,000
19. Entretien du bâtiment	150,000
20. Entretien du mobilier	60,000
21. Bibliothèque*	14,000
22. Dépenses diverses et fonds de réserve	200,000
23. Médailles et insignes	5,000
24. Dépenses des commissions	50,000
25. Arriérés des exercices écoulés	10,000
Ensemble	6,874,900 fr.

D. — Autres dotations.

Nous renvoyons simplement à cet égard aux sections consacrées à la *Légion d'honneur* et à la *Caisse des invalides de la marine;* la première figure au budget de 1882 pour 10,698,036 francs, la seconde pour 14 millions de francs.

CHAPITRE XIII

LES MINISTÈRES

A. — *Généralités.*

L'institution des ministères d'État ou conseil des ministres (1) ne s'est développée, en France comme ailleurs, que par étapes successives; et le titre de *ministre* est lui-même d'origine relativement récente. Les fonctionnaires supérieurs de l'État portaient divers autres titres encore au XVIIIe siècle, et ne formaient point un conseil au sens moderne du mot; chacun d'eux n'était responsable qu'individuellement et devant le roi seul.

La Révolution française eut sur ce sujet, comme sur beaucoup d'autres questions d'administration et de droit public, d'excellentes intentions; seulement ses intentions étaient trop nombreuses, et l'une chassait l'autre avant qu'aucune eût pu subir une épreuve suffisante.

L'absolutisme de Napoléon Ier ne voulut avoir que des chefs d'administration. Ce fut Louis XVIII qui introduisit le conseil des ministres, et l'institution se maintint jusqu'en 1852.

Napoléon III imita, dans la mesure du possible, les institutions de son oncle, et le conseil des ministres ne reparut que sous la IIIe République, après quelques hésitations causées par M. Thiers.

Le président actuel de la République exerce à peu près les pouvoirs d'un prince constitutionnel : « il règne et ne gouverne pas; » son ministère est responsable, ... et lui-même l'est aussi (2).

Nous ne faisons d'ailleurs allusion à ces formes constitutionnelles qu'en raison de l'intérêt qu'elles peuvent présenter pour l'administration financière; et nous noterons dès l'abord que, si le conseil des ministres forme une réelle unité, il ne figure comme tel dans aucun article du budget. Il ne pourrait en effet en être autrement que si, par exemple, le président du conseil était un ministre sans portefeuille.

(1) Le *Staatsministerium* (ministère d'État) et le Conseil des ministres sont loin d'être identiques, mais l'analogie est assez grande pour que nous les mettions en regard ici.

(2) Le président est responsable, d'abord parce qu'il serait inconséquent que, dans une république, un fonctionnaire quelconque ne fût pas responsable; ensuite, parce qu'il serait déraisonnable, après tant de révolutions et d'expériences, qu'on parlât encore de l'irresponsabilité du chef de l'État.

En donnant dans les pages suivantes l'état des dépenses de chaque ministère pendant une longue série d'années, nous poursuivons un double but : montrer d'une part comment l'on procède en France dans les questions budgétaires, et de l'autre dans quelle mesure les dépenses sont allées en s'accroissant. Mais il ne faut pas oublier que les différents ministères ont subi dans le cours du temps d'assez nombreux remaniements, que plusieurs d'entre eux ont même été tour à tour supprimés et rétablis ; en un mot, les rapprochements présentent bien des difficultés (1).

C'est aussi pour ces motifs que nous reproduisons au chapitre XXI le budget français de 1883, dans sa forme officielle, auquel nous renvoyons fréquemment nos lecteurs.

Chacune des sections suivantes présentera par contre, pour chaque ministère, les chiffres du projet de budget de 1882 et ceux d'une série d'années antérieures, en renvoyant pour les détails au budget de 1883. Nous éviterons ainsi des répétitions inutiles (2), ce qui nous permettra plus facilement de présenter dans notre chapitre XIV pour l'État, les communes et les départements, un tableau des dépenses conçu dans un ordre systématique par matières, et faisant abstraction de la division par ministères.

(1) On n'a pas suivi constamment les mêmes règles dans l'établissement des budgets, et les centimes additionnels *locaux* ont presque toujours été compris dans le budget de l'État, faute grave qu'il n'est pas facile de corriger. Il y a eu, en outre, des variations dans la manière de répartir les matières entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire, et nous avons dû, à cet égard, nous conformer au système du compte général. — Dans la plupart des cas, nous ne croyons pas possible de grouper les chiffres plus rationnellement que nous l'avons fait ; dans d'autres, nous devons laisser au lecteur le choix entre les chiffres reproduits dans leur cadre officiel, et ceux groupés par nous dans un ordre systématique. S'il y a quelque inconvénient à combiner des tableaux dont le lecteur ne retrouve pas toujours les éléments à première vue dans les documents officiels, d'autre part, en reproduisant simplement ces derniers, il aurait fallu multiplier les commentaires, pour expliquer les passages des divers services d'un ministère à l'autre.

On doit remarquer, en outre, que les chiffres se présentent, dans les budgets et comptes, sous différents aspects, puisqu'ils passent par plusieurs phases, celles de projet de budget (1re évaluation), de budget voté (évaluation arrêtée), compte provisoire et compte définitif, souvent à différents degrés d'avancement. Les contemporains assistent sans s'étonner à ces modifications de chiffres ; mais lors d'études ultérieures, on se trouve souvent en présence de chiffres qui ne concordent pas, et pourtant toutes les différences se justifient. Du reste, autant que nous l'avons pu, nous nous sommes arrêté, dans cet ouvrage, aux chiffres *définitifs*, seulement ces chiffres n'existent pas encore pour les dernières années, et alors il faut bien se contenter des chiffres provisoires qu'une vérification plus minutieuse fera légèrement modifier.

(2) D'importantes modifications dans la composition des ministères ont eu lieu au cours de l'impression, nous nous efforçons d'en tenir compte dans la mesure du possible. C'est ainsi que la direction générale des cultes dépend tour à tour de la justice et de l'instruction publique, pour éviter de soumettre le clergé catholique à un ministre non catholique.

Ajoutons que dans l'édition originale l'auteur a reproduit le budget de 1881 tandis que cette traduction donne le budget de 1883.

B. — Ministère de la Justice.

Le ministre de la justice porte le titre de *Garde des sceaux*, titre qui ne lui impose pas des responsabilités bien nombreuses. Il ne préside aussi que rarement le conseil d'État. Le ministre de la justice accorde des dispenses, propose les naturalisations et les recours en grâce ou en commutation de peines; les demandes en changement de nom, etc., passent par ses mains. C'est, en outre, sous son autorité que se publie le *Bulletin des Lois*, et c'est pour cela sans doute aussi que l'Imprimerie nationale rentre dans les attributions de son ministère.

Le ministre de la justice est en même temps ministre des cultes, mais, naturellement, c'est l'administration de la justice qui forme sa principale tâche; et s'il ne nomme directement qu'un assez petit nombre d'employés, c'est sur sa proposition que le président de la République nomme tous les juges et les membres du parquet. Les juges de première instance, d'appel et de cassation sont inamovibles; le parquet et les juges de paix sont amovibles. Les officiers ministériels, notaires, avoués, huissiers, achètent leurs charges, après avoir fait agréer leur successeur par le ministre de la justice; ils déposent un cautionnement.

On trouvera plus bas (ch. XXI), dans le budget de 1883, la *répartition des dépenses* entre les divers services qui dépendent de ce ministère. Pour 1882, le gouvernement demandait une somme de 35,914,992 francs, la commission proposa 35,664,992 francs, et la Chambre vota 35,572,992 francs. En 1881 on avait voté 34,547,442 francs.

Les dépenses des années précédentes à partir de 1830 se chiffrent comme suit :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830....	19,266,743	1847....	27,393,807	1864....	32,741,661
1831....	19,556,915	1848....	26,362,102	1865....	32,813,858
1832....	18,915,760	1849....	26,356,302	1866....	32,840,883
1833....	18,515,997	1850....	26,926,113	1867....	32,912,634
1834....	18,864,881	1851....	27,151,902	1868....	33,181,373
1835....	19,254,643	1851....	27,001,610	1869....	36,080,550
1836....	19,143,186	1853....	27,626,783	1870....	35,116,827
1837....	19,324,003	1854....	27,825,805	1871....	32,493,668
1838....	20,100,555	1855....	27,349,779	1872....	34,061,161
1839....	20,400,571	1856....	26,956,400	1873....	34,261,411
1840....	20,848,404	1857....	27,012,057	1874....	34,502,282
1841....	20,802,753	1858....	26,450,057	1875....	34,418,344
1842....	20,582,894	1859....	27,215,559	1876....	35,005,390
1843....	20,625,630	1860....	27,703,079	1877....	35,379,239
1844....	20,872,898	1861....	30,301,871	1878*...	34,415,740
1845....	20,870,317	1862....	31,794,403	1879*...	24,312,000
1846....	23,172,524	1863....	32,735,830	1880*...	34,098,142

* D'après le budget.

Le ministère de la justice n'est pas de ceux qui réclament fréquemment des crédits extraordinaires ; ces crédits ne figurent dans les chiffres précédents que pour des sommes minimes, qu'il est inutile de relever. En parlant de l'administration des cultes, il convient de mentionner ce fait qu'un parti extrême assez influent ne demanderait pas mieux que de la rayer du budget, sous prétexte que celui qui a des besoins religieux doit les payer lui-même. Il y a lieu d'espérer que cette tendance extrême ne triomphera pas, car, abstraction faite de beaucoup d'autres raisons, une pareille mesure violerait hautement l'équité, les allocations du budget des cultes formant expressément une compensation des biens du clergé confisqués par l'État.

Au reste, ce ministère a dans ses attributions les divers cultes, et non point le seul culte catholique. Les dépenses des cultes pendant les cinquante dernières années se résument comme suit:

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830....	36,188,295	1847....	38,813,167	1864....	51,296,433
1831....	34,371,224	1848....	39,731,237	1865....	52,846,289
1832....	33,815,192	1849....	40,891,147	1866....	53,434,031
1833....	33,838,057	1850....	41,030,377	1867....	54,035,637
1834....	34,120,485	1851....	41,833,737	1868....	53,882,764
1835....	34,334,883	1852....	41,929,535	1869....	54,532,936
1836....	34,714,507	1853....	44,268,012	1870....	53,842,520
1837....	35,383,407	1854....	44,365,015	1871....	49,963,525
1838....	35,533,623	1855....	44,183,094	1872....	53,216,748
1839....	35,706,593	1856....	45,386,730	1873....	53,482,342
1840....	35,824,653	1857....	46,960,094	1874....	53,743,218
1841....	36,043,905	1858....	46,852,315	1875....	53,775,713
1842....	36,324,266	1859....	47,916,605	1876....	53,857,018
1843....	37,435,605	1860....	50,008,543	1877....	53,317,905
1844....	37,509,150	1861....	52,102,124	1878*...	53,643,995
1845....	37,778,604	1862....	50,298,570	1879*...	53,593,568
1846....	38,170,855	1863....	50,264,495	1880*...	53,436,666

En 1881, les cultes étaient annexés au ministère de l'intérieur et y figuraient pour 53,365,866 francs.

C. — Ministère des Affaires étrangères.

Les fonctions de ce ministère, qui comprend la représentation diplomatique et consulaire vis-à-vis de l'étranger, n'ont pas besoin d'être autrement expliquées. Ce ministre n'exerce généralement qu'une influence peu étendue sur les affaires de l'intérieur, à moins qu'il ne soit en même temps président du conseil

Au budget de 1882 on a inscrit un crédit de 13,883,300 francs, et en 1881 13,726,800 francs pour les besoins de ses services. Quant à l'année 1883, voyez le budget reproduit au chapitre XXI.

Ce ministère a assez souvent besoin de crédits extraordinaires, parfois plus considérables qu'on ne le croirait (plusieurs millions); en 1861, année où les crédits ont été le plus élevés, il en a demandé pou 16,964,799 francs.

Les chiffres du tableau suivant, jusqu'à 1877, comprennent aussi les crédits extraordinaires.

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830....	8,942,372	1847....	10,120,039	1864....	13,098,808
1831....	8,626,333	1848....	11,061,538	1865....	12,923,186
1832....	7,165,430	1849....	10,135,288	1866....	13,074,939
1833....	7,558,674	1850....	9,928,564	1867....	13,350,372
1834....	7,151,045	1851....	8,335,912	1868....	13,552,292
1835....	6,876,260	1852....	9,664,494	1869....	13,899,963
1836....	7,548,493	1853....	9,260,625	1870....	13,049,044
1837....	7,222,131	1854....	9,844,717	1871....	11,559,546
1838....	8,024,856	1855....	10,269,239	1872....	11,509,026
1839....	8,587,917	1856 ...	12,437,203	1873....	11,818,625
1840....	10,669,045	1857....	11,285,572	1874....	11,408,647
1841....	8,079,490	1858....	10,953,022	1875....	11,382,372
1842....	8,834,815	1859....	11,724,868	1876....	11,269,453
1843....	9,529,545	1860....	13,404,197	1877....	12,829,303
1844....	9,250,047	1861....	17,623,149	1878* ...	12,719,800
1845....	9,509,480	1862....	12,690,735	1879* ...	12,919,300
1846....	10,927,684	1863....	12,862,440	1880* ...	13,216,800

D. — Ministère de l'Intérieur.

Le ministère de l'intérieur est de date plus récente que celui des affaires étrangères; il ne prit de l'importance qu'avec le développement moderne de l'administration, tandis que le ministre des affaires étrangères existait dès avant 1789.

Les communes et les départements sont devenus des facteurs de plus en plus importants dans la vie de l'État, et occupent beaucoup le gouvernement, malgré la décentralisation administrative.

Le ministre de l'intérieur propose les *préfets* à la nomination du chef de l'État; récemment encore, il avait également la proposition des maires des grandes villes (1). C'était là une mission souvent délicate. Il a en outre dans ses attributions la police générale (2).

La gendarmerie dépend comme troupe du ministère de la guerre; mais elle est en rapports constants, tant avec le ministère de l'inté-

(1) Une loi du 28 mai 1882 l'a déchargé de ce soin; les maires des villes sont aujourd'hui nommés par les conseils municipaux.

(2) Il y eut pendant quelques années un ministère de *la police*.

* D'après le budget.

rieur qu'avec celui de la justice. Le ministère de l'intérieur est chargé de l'assistance publique, de l'administration des prisons; et, depuis l'introduction du régime constitutionnel ou parlementaire, il lui incombe encore le devoir de diriger les élections, ou, selon les fluctuations de la politique, celui de s'abstenir soigneusement de les influencer.

Nous avons dit plus haut (section C) que le service des Cultes avait été momentanément rattaché à l'Intérieur. L'Algérie paraissait devoir lui être plus étroitement unie; mais un décret du 25 août 1881 a relâché beaucoup ces liens. Nous reviendrons plus loin sur les changements qu'a subis l'administration algérienne.

Le tableau suivant donne la somme des dépenses annuelles de ce ministère depuis 1830, y compris les *dépenses locales* pendant les dix premières années; le *compte général* ne séparant pas ces dépenses du budget propre du ministère, nous avons dû essayer de faire nous-même la séparation d'après les comptes spéciaux du ministère de l'intérieur, mais nous n'avons pas pu remonter au delà de 1840 (Voy. aussi ch. XVII et XVIII).

1. *Y compris les dépenses locales.*

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830....	57,385,545	1834....	70,139,303	1837....	79,489,567
1831....	67,562,262	1835....	68,485,301	1838....	90,614,455
1832....	78,857,001	1836....	71,832,780	1839....	93,421,861
1833....	67,558,281				

2. *Non compris les dépenses locales.*

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1840....	27,615,012	1854....	47,563,965	1868....	59,678,323
1841....	28,660,745	1855....	54,799,096	1869....	60,067,582
1842....	27,801,464	1856....	46,904,925	1870....	179,503,573
1843....	28,660,745	1857....	48,435,566	1871....	178,015,677
1844....	27,717,862	1858....	45,838,217	1872....	83,498,155
1845....	28,253,737	1859....	46,278,304	1873....	85,692,935
1846....	32,627,233	1860....	55,865,187	1874....	80,814,166
1847....	48,934,221	1861....	58,936,609	1875....	82,285,835
1848....	62,838,322	1862....	60,939,931	1876....	98,556,301
1849....	35,459,563	1863....	54,953,583	1877....	86,727,926
1850....	30,499,072	1864....	51,880,297	1878....	83,728,986
1851....	31,378,772	1865....	52,945,899	1879....	66,682,766
1852 (1)..	61,875,008	1866....	54,372,794	1880....	66,153,694
1853....	37,337,742	1867....	54,769,915	1881....	60,321,747

Les chiffres du budget de 1883 se trouvent au chapitre XXI; quant à 1882, le rapport de la commission nous fournit les données suivantes :

(1) En 1852, le ministère de l'agriculture fut réuni à celui de l'intérieur, et l'on créa un ministère de la police. Le budget de ce dernier, supprimé dès 1853, est compris ici dans le chiffre du ministère de l'intérieur. Le ministère de l'agriculture fut réuni dans la même année au ministère des travaux publics.

Grandes divisions.	Demandé par le gouvernement.	Proposé par la commission.
	fr.	fr.
Ministère de l'intérieur........................	64,541,6026	9,564,341
Cultes.....................	53,365.8665	3,347,866
Algérie (la Chambre n'accorda que 25,874,599 fr.)...	28,737,2842	8,542,901
Ensemble..........................	146,644,752	150,454,109 (1)

Il nous reste à dire quelques mots des dépenses algériennes, Nous donnerons ci-après un tableau embrassant une période d'une vingtaine d'années des dépenses générales de l'administration de l'Algérie. Nous ne pouvions naturellement remonter ici jusqu'en 1830, comme dans les tableaux précédents, puisque l'Algérie n'a été conquise qu'à cette époque, et la lutte ayant duré plusieurs années, on ne se décida que plus tard à la réunir définitivement à la France. Dans cette première période de transition, et jusqu'en 1850 environ, les dépenses pour l'Algérie ne formaient qu'un chapitre du budget de la guerre. On créa bien en 1858 un ministère spécial pour l'Algérie et les colonies; mais ce ministère ne dura que trois ans, et fit place, en 1861, à un gouvernement général ayant son budget séparé. C'est à cette date que commence le tableau suivant:

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1861......	21,729,547	1868......	41,093,313	1875......	37,012,047
1862......	19,879,357	1869......	38,143,242	1876......	31,727,905
1863......	18,568,056	1870......	35,747,256	1877......	26,298,688
1864......	19,716,727	1871......	27,869,321	1878*.....	25,717,866
1865......	21,732,658	1872......	38,235,193	1879*.....	21,212,382
1866......	29,187,454	1873......	27,775,474	1880*.....	23,983,860
1867......	39,359,022	1874......	25,923,233		

L'administration de l'Algérie est en voie de transformation. Depuis plusieurs années déjà on aime à considérer son territoire comme une partie intégrante de la France, et l'on a commencé cette assimilation en étendant successivement à l'Algérie les attributions des différents ministères. Le *rattachement* à ces derniers des services de ce gouvernement d'abord colonial a été achevé par le décret du 25 août 1881, après que le décret du 16 août de la même année eut subordonné les attributions du gouverneur général de l'Algérie aux divers ministères, et divisé le budget de l'Algérie pour en rattacher les diverses parties aux budgets des ministères compétents. D'autres décrets rendaient en même temps au Gouverneur général la plupart de ses attributions antérieures, mais seulement par délégation des ministres respectifs.

(1) Ces chiffres ne renferment pas les dépenses locales.
* D'après le budget.

Au point de vue financier, ces modifications sont presque de pure forme; leur portée est surtout politique, et nous renvoyons à cet égard au *Bulletin des Lois* de 1881 (n° 654).

Le budget de l'Intérieur ne contient plus pour 1883 qu'une somme de 7,483,262 francs contre 7,013,022 francs pour 1882, destinée aux services de l'Algérie qui sont rattachés à ce ministère (chapitres 43-53).

E. — Ministère des Postes et des Télégraphes.

Ce ministère n'existe que depuis le 5 février 1879; les postes formaient auparavant une direction générale du ministère des finances, et les télégraphes, une direction du ministère de l'intérieur.

L'affinité qui existe entre les postes et les télégraphes a déterminé plusieurs pays à en réunir les services dans une seule main, moins pour réduire les frais de ces services, que pour les mettre plus avantageusement à la disposition du public.

En France, cette réunion avait été discutée dès 1862; mais ce ne fut qu'en 1872 que la proposition arriva devant la Chambre, pour obtenir, comme premier succès, que les bureaux des Postes et des Télégraphes seraient à l'avenir réunis dans les mêmes locaux (Loi du 6 décembre 1873).

La réunion des deux administrations aux mains de M. Cochery, ancien sous-secrétaire d'État aux finances, n'eut lieu à la vérité qu'en vertu du décret du 22 décembre 1877; mais dès lors la création d'un ministère spécial, réalisée en 1879, était à prévoir.

Les dépenses du nouveau ministère sont difficiles à comparer exactement avec les dépenses antérieures de ces services, d'autant plus que la poste a pris une très grande extension depuis 1848, tandis que le télégraphe n'a été mis à la disposition du public qu'en 1851, et n'a commencé à avoir une grande clientèle que cinq ou six ans plus tard. Ce n'est que vers cette date que ces deux institutions, en même temps qu'elles abaissaient successivement leurs tarifs, ont tellement multiplié leurs services qu'elles ont pénétré de plus en plus profondément dans nos usages.

Un exposé plus étendu de ces progrès et de leurs phases pourrait faire l'objet d'une intéressante monographie. Mais qu'il nous suffise de dire ici que le gouvernement demandait au budget de 1882 116,002,570 francs pour les deux services, et que la Chambre accorda 118,846,758 francs.

On trouvera *infra*, chapitre XXI, les sommes portées au budget de 1883. En 1880, la première année normale du nouveau ministère, le montant des crédits est de 104,982,760 francs, en 1881 de 111,014,509 francs.

Aucune demande n'est actuellement refusée en France aux *Postes* (1) et à l'*Instruction publique :* elles ont la *vogue*.

F. — Ministère de la Guerre.

Ce ministère présente partout de nos jours cette particularité que ses dépenses augmentent de plus en plus, tant parce que le chiffre de l'armée s'accroît avec la population, qu'en raison des besoins toujours croissants de l'armement.

Le crédit inscrit par les Chambres au budget de la guerre de 1882 s'élève à 571,398,898 francs, celui de 1881 était de 570,280,085 francs. Les dépenses antérieures se résument comme suit :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830.....	233,613,402	1847.....	349,310,957	1864....	440,396,233
1831.....	386,624,874	1848.....	408,125,781	1865....	408,489,245
1832.....	338,328,364	1849.....	364,007,807	1866....	416,131,931
1833.....	300,981,062	1850.....	323,229,491	1867....	513,090,285
1834.....	255,442,618	1851.....	312,852,621	1868....	461,093,551
1835.....	237,487,849	1852.....	327,418,353	1869....	420,899,097
1836.....	218,433,937	1853.....	322,740,810	1870....	1,275,620,555
1837.....	230,582,531	1854.....	567,245,687	1871....	1,224,305,860
1838.....	240,733,357	1855.....	865,607,478	1872....	463,787,214
1839.....	241,135,931	1856.....	693,153,177	1873....	482,388,240
1840.....	367,233,184	1857.....	410,919,409	1874....	473,336,636
1841.....	385,537,070	1858.....	365,748,051	1875....	485,266,699
1842.....	325,889,218	1859.....	606,586,828	1876....	522,457,186
1843.....	310,532,894	1860.....	443,558.023	1877....	543,954,145
1844.....	297,868,804	1861.....	440,975,814	1878*...	538,326,499
1845.....	302,400,913	1862.....	434,941,342	1879*...	552,941,362
1846.....	331,281,556	1863.....	460,670,695	1880*...	567,984,444

Le compte des *crédits extraordinaires* demandés par ce même ministère ne manque pas d'un certain intérêt, en voici le tableau :

Années.	CRÉDITS		Années.	CRÉDITS	
	supplémentaires.	annulés.		supplémentaires.	annulés.
1840	144,149,786	24,618,070	1855	570,368,668	20,658,981
1841	146,973,865	12,978,076	1856	382,480,598	29,189,263
1842	37,264,917	16,805,680	1857	87,686,587	16,990,322
1843	32.266,771	14,499,726	1858	48,869,492	11,122,057
1844	17,813,860	18,203,706	1859	283,369,166	14,229,843
1845	22,173,543	11,437,243	1860	131,713,340	27,614,060
1846	42,198,282	14,835,380	1861	104,356,188	* 9,035,018
1847	61,297,713	12,768,002	1862	70,998,633	11,310,508
1848	4,751,154	15,823,102	1863	98,917,918	12,756,590
1849	51,202,153	22,759,356	1864	66,744,856	3,521,663
1850	26,287,235	16,748,991	1865	44,387,402	9,019,777
1851	18,148,388	8,786,137	1866	54,284,166	4,431,458
1852	5,282,540	7,228,641	1867	167,175,302	5,718,814
1853	2,838,315	4,330,168	1868	101,868,039	3,776,725
1854	291,064,953	31,505,312	1869	55,179,974	8,116,655

(1) Nous avons parlé ailleurs, et à différentes reprises, de la *réforme postale*.
* D'après le budget.

Les crédits annulés ne sont pas toujours des soldes disponibles ; ce sont souvent des crédits reportés, c'est-à-dire annulés pour l'année écoulée et rouverts pour l'année suivante.

G. — Ministère de la Marine et des Colonies.

Les colonies ne demeurèrent séparées de la marine que pendant les trois années (1858-1860) qu'elles formèrent avec l'Algérie un ministère spécial. Cet arrangement ne parut pas convenir, et elles firent aussitôt retour à leur ancien ministère.

La *marine* est une portion des forces militaires de la France ; elle forme l'armée de mer. Mais il est sensiblement plus difficile de déterminer ce qu'elle doit être, qu'il ne l'est pour l'armée de terre. Pour celle-ci en effet, l'objectif naturel c'est de se tenir à la hauteur de la plus grande puissance militaire voisine, de l'Allemagne ; l'on peut approximativement juger de ce qui est nécessaire à cet effet, et peut-être l'atteindre.

Les choses se présentent autrement pour la marine. La France a maintenant renoncé à disputer le premier rang à l'Angleterre, et se contente d'affirmer le second. La mesure des efforts à faire pour s'y maintenir est difficile à déterminer, et ils seraient sans doute sensiblement moindres si l'Allemagne de son côté n'avait pas, dans l'intervalle, jeté les premiers fondements d'une marine respectable.

Une considération qui s'ajoute à ce qui précède, et qui nous intéresse aussi au point de vue financier, c'est que toutes les marines de guerre sont actuellement dans une période de transformation. Les voiles ont été remplacées par la vapeur, les roues par l'hélice ; puis sont venus la cuirasse, l'éperon, la tour, les torpilles, etc., variant sans cesse de forme et de grosseur. Tout paraît en mouvement dans ce domaine.

Cependant, la plupart de ces nouveaux engins ne peuvent pas être construits du jour au lendemain. Il faut donc que la marine combine ses plans d'avance, et souvent qu'elle les change avant d'avoir pu les réaliser, ce qui amène volontiers un surcroît de dépenses.

Le rapporteur du budget de 1882 s'étend en considérations diverses sur la manière de parer à cet inconvénient, mais sans prétendre d'ailleurs résoudre la difficulté. Aussi ne sera-t-on pas surpris que la marine ait eu aussi fréquemment besoin de crédits supplémentaires, peu considérables d'ailleurs comparés à ceux du budget de la guerre.

Quant aux *colonies*, nous ferons simplement remarquer que la France fait son possible pour les étendre, mais qu'elle ne les tient plus dans une dépendance aussi étroite que par le passé, et qu'elle

leur accorde de plus en plus certains droits politiques et d'administration.

Les dépenses de ce ministère, qui s'élevaient en 1881 à 196,236,101 francs, sont évaluées comme suit dans le rapport du budget de 1882 :

	Demandé par le gouvernement.	Accordé par les Chambres.
Ministère de la marine..................	172,001,600 fr.	166,346,990 fr.
Colonies (dépenses de l'État)...........	30,950,894	30,696,507
Ensemble..................	202,952,494 fr.	197,043,497 fr.

Nous nous contenterons de donner, pour les années antérieures, les totaux de ces deux grands services :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes,	Années.	Sommes.
1830.....	90,367,075	1847.....	133,732,030	1864.....	217,153,080
1831.....	71,362,272	1848.....	127,712'762	1865.....	192,964,248
1832.....	64,157,233	1849.....	117,337,220	1866.....	192,343,557
1833.....	63,756,613	1850.....	100,749,794	1867.....	221,972,850
1834.....	61,779,258	1851.....	97,083,728	1868.....	197.306,119
1835.....	62,671,429	1852.....	105,547,909	1869.....	181,991,505
1836.....	68,518,878	1853.....	117,724,111	1870.....	212,069,744
1837.....	66,417,962	1854.....	196,450,327	1871.....	169,477,842
1838.....	71,801,391	1855.....	236,552,755	1872.....	143,848,252
1839.....	79,469,805	1856.....	220,163,567	1873.....	155.712,439
1840.....	99.103,051	1857 (1)..	138,962,467	1874.....	153,202,766
1841.....	124,914,222	1858.....	133,426,507	1875.....	158,044,932
1842.....	130,059.978	1859.....	208,348,329	1876.....	170,152,776
1843.....	116,108,431	1860.....	202,656,199	1877.....	192,781,583
1844.....	117,192,308	1861.....	230,001,184	1878*....	193,952,491
1845.....	114,760,255	1862.....	241,796,635	1879*....	190,961,493
1846.....	130,526,329	1863.....	221,467,945	1880*....	193,070,262

H. — Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Ce ministère occupe pour le moment deux sections, dont les dépenses étaient évaluées pour 1881 à 71,997,276 francs et pour 1882 à :

	Demandé par le gouvernement.	Proposé par la commission.
Ministère de l'instruction publique......	69,909,451 fr.	90,785,901 fr.
Beaux-Arts.............................	8 489,550	8,171,490
Ensemble..................	78,399,001 fr.	98,957,391 fr.

Les Chambres accordèrent en fait 106.152,451 francs pour le premier, et 8,201,490 francs pour les seconds, ensemble 114,353,941 fr.

(1) En 1858, 1859 et 1860, sans les colonies.
* D'après le budget.

Les Beaux-Arts n'ont pas toujours eu le privilège de figurer ainsi nominativement dans le titre d'un ministère. Cet honneur ne leur est échu que depuis 1869, par la création éphémère du ministère des beaux-arts et des haras (1). Les haras ne figuraient cependant pas dans le titre de ce portefeuille. En 1870, après la suppression de ce ministère, on réunit les Beaux-Arts au ministère de l'instruction publique, en les ajoutant à son titre.

La Chambre, nous l'avons dit, s'est montrée dans ces derniers temps extrêmement favorable à l'instruction publique, non que sa commission n'ait jamais rien biffé : elle a opéré notamment plus d'une suppression dans les chapitres de l'instruction supérieure, pour les seules Facultés elle a réduit de près de 300,000 francs les crédits demandés en 1882 ; en revanche c'est à pleines mains qu'elle distribue l'argent à l'instruction primaire pour construire des écoles, élever les traitements des instituteurs, multiplier les bourses, etc.

Rien n'est plus légitime sans doute, car l'éducation du peuple est un des plus grands besoins de notre époque. Mais peut-être a-t-on procédé avec un peu trop de passion, et n'a-t-on pas assez évité de donner à des mesures bonnes en elles-mêmes une couleur *politique* qui peut leur susciter des ennemis et, à un moment donné, menacer leur existence.

Les dépenses du ministère de l'instruction publique, à peu près depuis l'année de sa fondation (1828), se résument comme suit :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830	2,258,957	1840	15,340,224	1850	21,318,622
1381	2,594,703	1841	15,835,666	1851	21,901,816
1832	2,978,334	1842	16,120,859	1852	22,958,893
1833	5,095,489	1843	16,411,280	1853	22,869,803
1834	5,003,620	1844	17,280,269	1854	22,170,648
1835	12,352,331	1845	17,056,545	1855	19,719,095
1836	12,942,782	1846	18,418,551	1856	19,866,551
1837	13,720,936	1847	18,275,280	1857	20,281,968
1838	14,025,866	1848	19,298,562	1858	20,523,907
1839	14,802,308	1849	21,699,759	1859	20,996,163

Ces sommes sont empruntées au Compte général, qui confond dans les mêmes chiffres les dépenses de l'État et les centimes additionnels locaux (2). Dans le tableau suivant, nous séparons ces deux fonds, d'après les comptes du ministère de l'instruction publique

(1) Parmi les créations éphémères du ministère Gambetta (fin 1881) se trouvait également un ministère *spécial* pour les *Beaux-Arts*.

(2) Les centimes locaux ajoutés aux contributions directes, et dont nous parlerons plus loin, ne forment d'ailleurs nullement la totalité des contributions des départements et des communes pour les charges scolaires (voy. *infra*).

depuis 1860. Cette disjonction ne pouvait, malheureusement, pas être faite pour les années antérieures :

Années.	Dépenses de l'État.	Centimes additionnels locaux.	Années.	Dépenses de l'État.	Centimes additionnels locaux.
	fr.	fr.		fr.	fr.
1860	14,412,849	6,445,125	1871	31,522,302	10,784,154
1861	14,676,203	6,646,036	1872	33,512,811	11,060,239
1862	17,376,020	7,298,575	1873	34,945;985	13,054,833
1863	18,908,070	7,011,681	1874	35,606.471	13,999,580
1864	19,275,249	7,330,503	1875	36,878,493	13,698.294
1865	19,195,010	7,447,367	1876	39,696,787	15,469,884
1866	20,571,212	7,545,376	1877	48,057,581	17,117,034
1867	20,473,914	7,645,647	1878*	53,640,714	13,602,620
1868	23,812,070	10,529,123	1879*	55,773,776	14,811,420
1869	25,462,568	11,062,308	1880*	58,632,476	15,011,320
1870	26,651,940	19,113,931			

Quant à la section des *beaux-arts*, ses dépenses se sont élevées, de 1870 à 1880, savoir :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1870	6,109,654	1874	7,317,473	1878	7,579,530
1871	5,602,979	1875	6,800,906	1879	7,515,619
1872	6,813,367	1876	7,111,978	1880	8,078,930
1873	6,698,078	1877	7,765,293		

I. — Ministère (ou ministères) de l'Agriculture et du Commerce.

Jusqu'en novembre 1881 l'*agriculture* et le *commerce* formaient un seul ministère ; actuellement ils en forment deux.

Nous donnerons, au budget de 1883, les chiffres les plus récents qui les concernent, nous contentant d'étudier ici ce ministère jusqu'à la fin de 1881.

Jusqu'en 1828, l'agriculture et le commerce ne formaient encore qu'une simple division du ministère de l'intérieur. On l'érigea à cette époque en ministère du *commerce et des manufactures*. Supprimé l'année d'après (1829), il fut rétabli dès 1831 sous le nom de ministère de l'agriculture et du commerce.

Sa création avait notamment pour but de flatter l'agriculture, et cette idée apparaît de nouveau lorsqu'en 1853 on le réunit au ministère des travaux publics. C'était l'époque où chacun répétait volontiers que « la France est un pays essentiellement agricole », ce qui, entre parenthèses, n'était ni exact, ni un compliment.

* D'après le budget.

En 1868, le ministère de l'agriculture et du commerce redevint indépendant pour demeurer tel jusqu'à son dédoublement, quoique la composition de ses services ait assez souvent varié dans l'intervalle. Il comprit cependant toujours une direction de l'agriculture, une direction du commerce intérieur et une direction du commerce extérieur. Le régime sanitaire et les quarantaines rentraient dans les attributions de la direction du commerce extérieur.

Avant 1852 et depuis 1870, il comprit également les haras; en 1877 (Décr. du 15 déc.) on lui ajouta les forêts qu'on sépara à cet effet du ministère des finances, auquel elles appartenaient comme toutes les autres sources de revenus. L'argument mis en avant pour retirer les forêts au ministère des finances était que les bois seraient mieux protégés par le ministère de l'agriculture. Mais de bons esprits soutiennent qu'il n'y a de changé qu'une étiquette.

Des raisons politiques que nous n'avons pas à relever présidaient à la plupart de ces translations ; et c'est dans le même esprit qu'on voulut un instant transporter la direction du commerce extérieur au ministère des affaires étrangères pour la rattacher aux consulats, alors que nombre de Français eussent désiré qu'au contraire les consulats fussent rattachés au commerce.

On s'en tint cependant à ce qui existait, les consuls dépendant mieux, et pour des raisons évidentes, des affaires étrangères ; tandis que le commerce extérieur a besoin d'un organe — un ministère — qui puisse défendre son point de vue tant contre le ministère des affaires étrangères que contre l'administration des douanes.

Les chiffres suivants prouvent d'ailleurs que le ministère de l'agriculture et du commerce avait grandi en importance dès avant son dédoublement. Le gouvernement demandait pour lui, au budget de 1881, 35,998,294 francs ; la commission accorda 47,466,040 francs ; les Chambres votèrent 47,585,936 francs. Voici comment cette augmentation s'explique. La loi qui accorde des primes à la navigation maritime avait passé devant les Chambres depuis la présentation du budget (Voy. p. 364) et elle allouait à cet effet un crédit de 12 millions, ce qui augmentait d'autant le budget du ministère, abstraction faite de quelques réductions. Notons, en outre, que ces 47,585,936 fr. comprennent une somme de 14,404,032 francs pour les Forêts, alloués conformément à la demande du gouvernement.

Voici maintenant l'état des dépenses antérieures de cette division du budget :

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1831	10,380,751	1848	21,887,617	1865	77,874,918
1832	12,154,509	1849	18,565,607	1866	77,777,351
1833	10,800,397	1850	16,633,713	1867	78,705,590
1834	10,048,270	1851	19,308,983	1868	78,410,616
1835	11,208,464	1852 (1)...	»	1869 (3)...	14,387,825
1836	10,842,525	1853 (2)...	76,314,922	1870	18,608,550
1837	11,770,325	1854	77,334,356	1871	21,749,044
1838	12,726,529	1855	93,221,500	1872	19,407,997
1839	17,837,336	1856	85,629,223	1873	24,645,852
1840	18,525,600	1857	89,924,760	1874	23,015,242
1841	13,186,539	1858	82,576,291	1875	19,753.353
1842	12,577,706	1859	72,177,816	1876	20,410,929
1843	13,587,801	1860	73,536,033	1877	31,738,417
1844	15,151.170	1861	76,479,157	1878* (4)..	42,556,039
1845	15,109,498	1862	77,013,738	1879*	34,059,692
1846	16,363,757	1863	78,454,162	1880*	35,393,537
1847	14,015,130	1864	76,102.195		

K. — Ministère des Travaux publics.

L'importance de ce ministère n'a pas besoin d'être signalée ; tout le monde reconnaît que des voies de communication nombreuses et bien entretenues sont d'un intérêt général. Abstraction faite de la surveillance des chemins vicinaux et des routes départementales dont l'entretien incombe aux communes et aux départements, ce ministère a principalement dans ses attributions les routes nationales, les chemins de fer, les voies navigables et les ports.

Les chemins de fer appartiennent pour la plupart à de grandes compagnies, il n'existe que peu de lignes secondaires et le réseau de l'État est seulement en voie de se former, ce qui explique d'ailleurs les chiffres considérables que le budget lui alloue.

La construction des bâtiments nécessaires à l'administration civile (5) rentre également sous sa direction, et il est à cet effet assisté d'une commission spéciale de « bâtiments civils ».

Les sommes énormes que tous ces travaux nécessitent ont depuis longtemps fait distinguer les dépenses ordinaires des dépenses spéciales, auxquelles s'est ajoutée récemment une troisième division, celle des dépenses sur ressources extraordinaires.

Cette triple division des dépenses, bien que parfois attaquée, est

(1) Réuni au ministère de l'intérieur.
(2) Réuni au ministère des travaux publics.
(3) De nouveau indépendant.
(4) Y compris les forêts.
(5) Le ministère de la guerre et l'administration des cultes ont chacun leur commission spéciale de construction.
* D'après le budget.

fondée sur la nature humaine, car on aime distinguer entre le *nécessaire*, l'*utile et* l'*agréable*. La tendance actuelle de tout inscrire au budget ordinaire pourrait être dangereuse si on l'appliquait ici.

Les dépenses *spéciales* ne sont que des articles inscrits pour ordre : par exemple, le ministre commissionne des agents pour la surveillance des chemins de fer, mais leur traitement est versé par les compagnies dans les caisses de l'État. Dans les cas de ce genre, le ministère au fond ne perçoit ni ne dépense, il est simple intermédiaire et l'article n'est inscrit au budget que pour mémoire.

C'est également avec raison qu'on fait compte à part des dépenses sur *ressources extraordinaires*, puisqu'elles doivent être effectuées dans un temps donné, et couvertes par des emprunts spéciaux.

Le rapporteur de la Chambre ayant groupé, contrairement à l'usage, toutes les dépenses à faire par le ministère en 1882, nous allons faire de même au risque de répéter quelques chiffres. On épargnera ainsi au lecteur la peine de les chercher ailleurs.

		Demandé.	Proposé.
		fr.	fr.
A. Budget ordinaire..	1. Dépenses ordinaires..	86,399,173	84,899,373
	2. Travaux spéciaux.....	47,786,354	47,452,354
	Ensemble..........	134,185,527	132,361,727
B. Dépenses sur ressources extraordinaires.....		453,741,500	444,436,000
C. Dépenses spéciales........................		3,046,000	3,046,000
	Ensemble..........	590,973,027	579,833,727

La différence de 11,139,300 francs qu'on remarque entre ces deux totaux provient d'un grand nombre de réductions et d'augmentations très diverses, dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer.

Les Chambres accordèrent pour la rubrique A 85,714,377 francs + 46,219,354 francs, ensemble 131,933,731 francs ; pour B 445,536,000 francs ; pour C 3,040,139 francs.

L'aperçu suivant donne la somme des dépenses annuelles ordinaires pour les travaux publics, d'après le compte général, en remontant jusqu'en 1830, bien que ce ministère ne date comme tel que de 1839.

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1830......	54,379,029	1836......	43,407,852	1842......	59,508,066
1831......	51,483,149	1837......	45,810,499	1843......	57,095,643
1832......	56,679,708	1838......	43,374,573	1844......	58,971,085
1833......	62,374,363	1839......	51,043,220	1845......	61,445,265
1834......	35,413,792	1840......	59,927,690	1846......	66,425,608
1835......	35,850,177	1841......	59,558,654	1847......	69,474,765

Depuis 1847, les chiffres des travaux publics ne sont donnés sépa-

rément que pour les cinq premières années et pour la dernière; à partir de 1853, ils sont fondus avec ceux du ministère de l'agriculture.

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1848......	90,729,327	1869......	83,439,507	1875......	78,259,672
1849......	62,586,572	1870......	85,960,897	1876......	85,455,702
1850......	65,767,865	1871......	79,049,395	1877......	81,413,152
1851......	64,543,400	1872......	88,238,136	1878......	78,609,079
1852......	70,515,387	1873......	83,346,982	1879......	79,737,698
1853-68...	»	1874......	86,092,166	1880......	81,329,465

Le tableau suivant donne les sommes employées en *Travaux spéciaux:*

Années.	Sommes.	Années.	Sommes.	Années.	Sommes.
1833.....	5,078,610	1849.....	104,653,886	1865.....	94,450,923
1834.....	31,214,183	1850.....	83,377,273	1866.....	121,745,947
1835.....	26,125,277	1851.....	65,809,090	1867.....	97,562,244
1836.....	18,992,249	1852.....	49,803,690	1868.....	87,321,745
1837.....	17,916,703	1853.....	74,493,148	1869.....	84,004,595
1838.....	37,181,693	1854.....	95,413,185	1870.....	273,178,856
1839.....	55,214,978	1855.....	68,821,804	1871.....	180,291,292
1840.....	65,208,474	1856.....	43,684,827	1872.....	53,707,773
1841.....	62,361,682	1857.....	58,095,486	1873.....	61,672,270
1842.....	59,676,939	1858.....	25,298,375	1874.....	105,315,827
1843.....	95,648,031	1859.....	37,433,513	1875.....	117,440,469
1844.....	90,378,028	1860.....	59,288,357	1876.....	132,563,317
1845.....	122,869,977	1861.....	95,997,204	1877.....	132,698,770
1846.....	135,030,640	1862.....	106,604,886	1878.....	86,499,325
1847.....	134,115,517	1863.....	94,428,850	1879.....	71,081,980
1848.....	125,315,836	1864.....	79,970,131	1880.....	71,165,820

Quant aux dépenses sur ressources extraordinaires, on ne les rencontre pas souvent dans le budget ordinaire. Elles figurent en 1877 pour 16,094,247 francs, en 1878 pour 69,523,182 francs et ne sont plus portées aux budgets ordinaires en 1879 et en 1880.

La *garantie d'intérêts* donnée aux chemins de fer fut mise à la charge du fonds d'amortissement pendant les années 1867, 1868 et 1869; elle retomba à la charge du ministère des travaux publics, quand ces fonds disparurent.

L. — Ministère des finances. — Administrations financières et frais de perception et d'exploitation. — Résumé.

Ce ministère figure généralement dans les états officiels, immédiatement après le ministère de l'intérieur; c'est simplement pour plus de clarté que nous l'avons placé le dernier.

On donne en effet, dans l'administration des finances, au mot ministère tantôt une acception étroite, et tantôt une acception très

large. Des notions très différentes s'y rattachent, et on l'oublie trop souvent, soit dans le langage habituel, soit même dans les écrits de certains financiers. Le tableau suivant met nettement en relief les distinctions qu'il importe de faire entre les diverses branches de l'administration financière.

Année 1882.			CRÉDITS demandés par le ministère.	CRÉDITS accordés par les Chambres.
1re division.	—	Dettes et dotations	1,272,482,158	1,271,406,783
2e	—	Le ministère proprement dit (et la Cour des comptes)	19,564,272	19,561,922
3e	—	Frais de perception et d'exploitation	172,010,291	170,009,341
4e	—	Restitutions, non-valeurs, etc.	14,899,000	13,899,000
		Ensemble	1,478,955,721	1,474,877.046

Le ministère des finances proprement dit ne consiste que dans la seconde division ci-dessus (moins la Cour des comptes). Cependant, la quatrième division, par exemple, lui appartient évidemment aussi, et ne pourrait trouver sa place ailleurs, puisqu'elle n'a pas de personnel propre et que les articles qu'elle renferme ne figurent souvent que *pour ordre* au budget. La troisième division est à son tour en relation si étroite avec la seconde, qu'une fraction de cette seconde division devrait peut-être être fondue dans la troisième. Le ministère proprement dit, en effet, comprend les directions centrales du ministère des finances et les administrations centrales des contributions directes et indirectes, tandis que la division des frais de perception comprend les fonctionnaires locaux dépendant de ces mêmes administrations. Cette séparation s'est opérée contrairement à la théorie qui considère les directions générales des contributions (contributions directes, enregistrement, douanes, contributions indirectes et tabacs, autrefois en outre postes et forêts) comme autant d'administrations séparées, ayant leurs hiérarchies propres, soumises au ministère, mais comme services externes. Si l'on fait abstraction de cette théorie, on devra reconnaître que tous ces services ressortissent au ministère des finances, et que c'est du ministre qu'émanent toutes les décisions qui les concernent.

Quant à la première division ce sont tout au plus les dotations qu'on pourrait considérer comme étrangères aux finances; car la dette publique, quand elle n'est pas administrée par une commission spéciale du pouvoir législatif, ne peut ressortir qu'au ministre des finances.

Ces explications suffisent pour éclairer le tableau suivant, dont les détails ont déjà passé sous les yeux du lecteur.

ANNÉES.	DETTE PUBLIQUE.	DOTATIONS.	MINISTÈRE des finances.	FRAIS de perception et d'exploitation.	RESTITUTIONS, non-valeurs, primes, etc.	TOTAUX.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1830	317,212,657	32,721,877	21,789,088	128,701,285	46,787,253	547,212,160
1831	341,478,798	25,675,920	22,636,133	120,144,792	52,112,869	562,048,512
1832	344,930,616	17,585,712	25,202,103	113,993,016	59,587,819	561,298,666
1833	346,601,988	19,836,767	23,476,727	114,279,661	54,320,228	558,515,371
1834	326,038,684	19,172,370	25,321,152	115,202,159	48,647,623	534,381,988
1835	326,791,814	17,223,238	23,375,904	117,752,716	47,422,394	532,566,066
1836	331,485,824	16,743,897	23,188,024	117,562,886	50,874,671	539,855,302
1837	330,428,872	17,156,891	24,961,754	121,254,807	51,874,674	545,676,998
1838	333,296,428	17,291,264	23,255,852	125,966,734	57,928,342	557,738,620
1839	335,744,070	16,972,572	22,168,188	124,748,253	61,793,243	561,426,321
1840	336,220,162	16,746,134	21,081,868	130,140,799	59,665,978	563,854,941
1841	347,641,703	16,437,227	20,703,688	139,358,007	67,407,859	591,548,484
1842	355,246,244	15,987,428	20,703,429	145,273,353	65,938,217	603,148,671
1843	359,930,362	15,251,853	18,175,302	149,187,789	69,689,806	612,185,112
1844	362,871,930	15,031,050	18,733,899	141,235,468	73,399,616	611,271,963
1845	369,250,458	14,748,271	19,151,644	150,688,641	81,275,903	635,114,917
1846	372,023,177	14,808,951	20,829,037	155,985,715	77,903,445	641,550,325
1847	384,602,857	14,819,271	20,449,520	154,306,363	83,583,556	657,761,067
1848	411,181,418	9,256,657	28,787,804	156,292,027	106,014,746	711,532,652
1849	454,757,164	9,246,747	17,229,756	144,843,844	92,221,596	718,369,107
1850	387,102,793	10,986,097	17,418,893	146,458,149	89,942,678	651,908,610
1851	385,742,281	8,419,733	32,296,779	148,948,690	93,500,936	668,908,419
1852	398,874,074	16,458,702	25,109,131	148,888,337	91,750,134	681,080,378
1853	374,484,507	35,803,946	34,224,736	151,190,365	98,568,907	694,272,661
1854	417,750,134	36,491,533	24,757,198	163,918,485	110,335,365	753,252,715
1855	477,788,585	38,533,069	27,472,346	179,099,721	121,974,512	844,868,233
1856	511,882,060	38,887,462	24,586,324	166,061,806	128,910,665	870,328,317
1857	516,678,213	40,118,666	23,977,993	175,537,462	120,213,767	876,526,101
1858	520,714,378	40,162,124	21,828,373	188,576,860	136,184,821	907,466,556
1859	555,901,784	42,281,191	24,642,765	201,619,639	139,271,054	963,717,333
1860	560,184,408	44,288,061	23,775,141	195,083,574	134,606,056	957,937,240
1861	580,626,233	44,159,026	25,713,538	199,283,918	116,911,134	966,693,849
1862	564,591,389	45,278,835	25,169,659	217,562,983	137,754,315	990,357,181
1863	622,608,212	46,032,117	24,900,983	218,631,883	158,962,723	1,071,135,918
1864	651,885,124	47,164,109	24,243,895	225,763,535	126,025,624	1,075,082,287
1865	608,774,814	47,091,282	20,767,910	220,591,129	108,459,634	1,005,684,769
1866	597,146,429	47,704,051	27,511,401	226,606,030	111,163,451	1,010,131,362
1867	457,124,439	48,169,263	19,965,354	224,505,646	111,697,420	861,462,122
1868	465,854,521	49,229,780	22,097,807	226,731,692	113,878,712	877,792,512
1869	482,755,142	51,257,280	21,841,150	226,200,090	122,110,219	904,163,881
1870	511,819,667	42,221,656	34,364,413	220,732,736	126,795,255	935,933,727
1871	659,346,182	22,237,975	122,351,474	217,020,007	151,060,630	1,172,016,268
1872	1,102,668,823	30.162,778	144,651,062	222,779.882	182,612,453	1,687,876,998
1873	1,299,589,158	30,338,392	54,175,236	247,414,108	159,902,086	1,791,418,980
1874	1,161,622,917	29,423,840	29,989,742	237,419,608	167,967,000	1,626,423,108
1875	1,201,228,218	29,576,328	23,707,471	241,040,774	176,454,072	1,672,006,863
1876	1,132,096,180	33,643,571	21,287,015	246,117,073	204,473,867	1,640,617,766
1877	1,162,125,942	31,841,301	23,977,883	236,691,284	18,259,765	1,472,896,175
1878*	1,188,250,028	33,450,701	20,368,442	241,032,678	17,020,000	1,500,121,849
1879*	1,175,319,747	34 083,253	21,212,382	269,629,896	17,850,000	1,518,095.278
1880*	1,197,725,498	33,671,061	19,422,800	171,659,714	14,999,000	1,436,978,100

* D'après le budget.

CHAPITRE XIV

CLASSEMENT MÉTHODIQUE DES DÉPENSES

Le chapitre précédent nous a présenté la division des dépenses par ministère plutôt que par leur objet. C'est à ce second point de vue que nous voulons maintenant les considérer, sans nous préoccuper de la rubrique parfois arbitraire ou de hasard que leur donne le budget. Nous ne nous bornerons pas, en cette occasion, à noter le montant des dépenses de l'État pour chaque objet, nous ajouterons aussi les fonds qui lui viennent d'ailleurs, afin d'établir autant que possible la somme totale que la France dépense pour chacun des grands services publics. Les détails qui auraient pu surcharger cet aperçu et en troubler la vue d'ensemble ont été relatés dans le chapitre précédent, ou se retrouveront dans le budget donné au chapitre XXI.

1. — DÉPENSES GÉNÉRALES DE GOUVERNEMENT ET DETTE PUBLIQUE.

On peut se placer à divers points de vue pour apprécier les « dépenses générales ». Nous nous contenterons de ranger sous cette rubrique : le traitement du chef de l'État, les dépenses des Chambres, la dette publique, les frais du ministère des affaires étrangères, et quelques autres moins importantes (1).

Ces divers articles s'élèvent, en millions de francs :

		Millions.
Traitement du chef de l'État et frais de maison		1.20
Dépenses des Chambres		8.77
Dette publique :		
Permanente	743.20	
Amortissable	297.65	
Viagère	114.32	
	1.157.17	1.157.17
Dotation de la Légion d'honneur		11.86
Frais du ministère des affaires étrangères		12.78
Total des dépenses générales		1.191.78
Si l'on déduit la dette publique, il reste		34.61

(1) Sans doute, plusieurs des articles que nous portons ici pourraient être aussi groupés autrement, les finances comme la politique se prêtant à des combinaisons diverses. Cependant nous n'avons rien classé sans raison suffisante. On remarquera que les chiffres que nous citons sont ceux de 1877, tant parce que c'est la dernière année dont nous ayons le *compte définitif*, que parce que le « Rapport sur la situation financière des communes » et le dernier compte général sur l'administration des départements se réfèrent également à 1877. Il fallait que toutes les données se rapportassent à la même année.

2. — DÉPENSES DES FINANCES.

Les finances étant pour l'État ce que le sang est au corps humain, nous en parlerons en première ligne, indiquant ainsi dès l'abord ce que coûte à la France l'encaissement de ses revenus.

Notons en première ligne les dépenses du ministère des finances.........		23.97
Puis les frais d'exploitation, de régie et de perception, des forêts, la fabrication du tabac, etc. (non compris les postes et les télégraphes)...........		164.93
Les remboursements, restitutions, etc....................................		18.25
Les frais de perception en Algérie s'élèvent à...........................		5.33
Les dépenses sur ressources spéciales comprennent.		
En frais de perception..................................	571.034	0.57
En remboursements (1)..................................	162.806.790	»
Ensemble..................		213.05

Nous avons en outre :

Les frais de l'administration des postes..........................	71.72	
— — télégraphes.....................	17.70	
Ensemble.................	89.42	
Comme ces deux services procurent en France des recettes à l'État (2), on doit ajouter cette somme aux frais de perception......................		89.42
De sorte que le total général (3) est de.................................		302.47

3. — ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

On peut ranger sous cette rubrique :

Le traitement du ministre de l'intérieur, des préfets, des sous-préfets, etc.	13.08
Et les dépenses extraordinaires d'administration.........................	10.38
Ensemble...................	23.46
Cette somme (4) est relativement minime comparée aux grandes proportions du budget, dont près de la moitié est absorbée par la dette, tandis que le surplus sert à couvrir des services spéciaux (armée, travaux publics, instruction publique, etc.). Mais l'on peut y ajouter : diverses dépenses des départements, pour..	16.19
Et diverses dépenses des communes..	25.18
Total.....................	41.37

Ce mode de calcul n'est peut-être pas irréprochable, puisque ces dépenses appartiennent en réalité au budget des communes et des départements, mais elles ont un rapport indéniable avec les dépenses similaires de l'État.

(1) Les « remboursements » ne forment ici qu'un article inscrit pour ordre.

(2) S'ils n'en produisaient pas, il faudrait ranger les dépenses parmi les frais des moyens de communication.

(3) Non compris les frais de perception des communes, voir ch. XVIII et XIX.

(4) On pourrait encore compter ici les 4 millions de subvention que l'État remet aux départements les plus pauvres pour leurs dépenses d'administration.

4. — POLICE.

La police de sûreté proprement dite (1) est comprise dans quatre chapitres du budget du ministère de l'intérieur.

Leur total s'élevait en 1877 à		12.11
Il y a lieu d'y ajouter pour la gendarmerie, inscrite au ministère de la guerre		39.07
Soit, en fonds de l'État		51.07
Il faut compter en outre :		
Versement à la charge de Paris	12.99	
— — des autres communes	17.66	
	30.65	30.65
Ensemble		81.83

Cette somme n'est qu'un minimum.

5. — PRISONS.

Les prisons ressortissent en France au ministère de l'intérieur. Elles y sont considérées comme une dépendance de la police plutôt que comme une dépendance de la justice ; et c'est assez logique, puisque le ministre de la justice n'a pas les agents de la police sous ses ordres.

Quant aux dépenses des prisons, nous voyons figurer au budget de l'intérieur plusieurs chapitres formant un total de 24 millions et demi de francs, dont il faut défalquer le remboursement de 4,084,912 francs provenant du travail des détenus.

Nous inscrivons donc ici	20.19
Puis, pour les colonies pénitentiaires qui figurent au budget du ministre de la marine et des colonies	8.81
Ensemble	29.00

chiffre qui reste bien un peu au-dessous de la vérité, aucune somme n'y étant portée pour les courtes détentions.

6. — ASSISTANCE PUBLIQUE.

L'assistance publique n'est considérée en France que comme un devoir moral ; en d'autrés termes, elle ne constitue point un droit pour le nécessiteux ; et lorsqu'on affirme que les pauvres n'y souf-

(1) Non compris la police sanitaire, la police du commerce, etc.

frent pas plus qu'ailleurs, c'est qu'on est d'avis que le système de l'assistance facultative est préférable à l'assistance obligatoire, tant pour les pauvres eux-mêmes que pour la société et l'État.

Mais, sans nous engager dans l'examen de ces délicates questions, rapprochons simplement ici les chapitres du budget qui se réfèrent à l'assistance.

Le ministère de l'intérieur dépense pour les institutions des aveugles et des sourds-muets		3.97
Aux budgets des départements figurent :		
Pour les orphelins et les enfants trouvés	11.40	29 81
Pour les maisons de santé	14.63	
Pour l'assistance en général	3.78	
Aux budgets des communes nous relevons :		
Assistance proprement dite	15.14	19.19
Subventions diverses pour les maisons de santé, orphelins, enfants trouvés	4.05	
Subvention de la ville de Paris à ses hôpitaux et hospices		12.74
Les revenus propres des établissements de bienfaisance de France (en dehors des subventions communales, etc.) sont évalués à		75.00
Total		140 71

Ce chiffre ne comprend ni les dépenses charitables des corporations religieuses et des établissements privés de toutes sortes, ni celles de la bienfaisance individuelle, dont on ne connaît pas le montant, puisque la main droite ignore ce que la main gauche donne.

7. — JUSTICE.

Budget du ministère de la justice	35.37
Matériel des cours d'appel (chiffre figurant au chap. XXVIII du budget de l'intérieur)	0.52
Les communes respectives doivent en outre fournir certains locaux et le matériel nécessaire (1) ; il est impossible de donner un chiffre exact sur ce chef, on peut cependant l'évaluer à au moins	1.00
D'où un total d'environ	36.89

8. — CULTES.

Les cultes figurent aux comptes de l'État de 1877 pour	53.13
Mais ce chiffre ne représente pas la somme totale que la France dépense pour des buts religieux.	
Les départements sont inscrits cette même année pour la somme d'ailleurs insignifiante de	0.22
qui se répartit assez inégalement entre 41 des 86 départements.	

(1) Les communes doivent fournir les locaux nécessaires à la justice de paix et à la détention provisoire des délinquants. Les villes où siègent les cours d'assises doivent fournir les logements du président de la cour, etc.

Les communes, plus directement intéressées en cette matière, contribuaient pour 6.84 millions de dépenses ordinaires, et pour 15.08 millions de dépenses extraordinaires	21.92
Ensemble	75.27

Mais cette somme laisse en dehors les contributions volontaires des particuliers, qui sont considérables, surtout si l'on y comprend les revenus des fabriques des églises, dont nous ne pouvons indiquer le montant (1). Une enquête est bien commencée à ce sujet, mais les résultats n'en sont point encore connus.

Les revenus de la fabrique sont cependant connus dans chaque commune, car les communes ne sont tenues de subventionner le culte, que lorsqu'il est établi que ces revenus sont insuffisants. Il est regrettable que la statistique nous ait encore si peu renseigné sur ce point.

9. — INSTRUCTION PUBLIQUE.

Nous ne pouvons parler ici de l'instruction en général, mais seulement de l'instruction publique. Le nombre des écoles libres ou privées et celui de leurs élèves sont connus, mais aucune loi n'a jusqu'à présent reconnu à l'autorité le droit de se mêler de leur situation financière et de relever le montant de leurs revenus.

Les dépenses publiées ne comprennent donc que celles de l'État, des départements et des communes (2).

En 1877 l'État dépensa pour l'instruction et les sciences		48.05
Les départements fournirent pour le même objet		2.94
Les communes donnèrent :		
En dépenses ordinaires	86.59	
Et en dépenses extraordinaires	22.39	
	108.98	108.98
Ajoutons, pour l'enseignement des beaux-arts		8.74
Total		167.71

Cette somme ne représente pas, nous l'avons déjà fait pressentir, la totalité des dépenses du peuple français pour l'instruction publique. La matière est assez importante pour que nous entrions dans quel-

(1) Les fabriques sont des caisses officiellement reconnues. Mais en matière religieuse comme en matière de bienfaisance, bien des sommes se dépensent dont on ne dresse pas compte. On a fait une enquête sur la fortune remise ou confiée à l'Église ou aux couvents, et nous en avons communiqué les chiffres officiels en traitant de la taxe de la *main-morte* (p. 191). Les résultats de cette enquête ont été diversement appréciés.

(2) Au compte définitif de 1877 figurent encore les sommes payées par les particuliers pour la taxe scolaire, qui a été abolie par la loi du 16 juin 1881 ; les dépenses de l'État pour l'instruction primaire ont considérablement augmenté depuis lors.

ques détails sur ce sujet en empruntant aux publications du ministère compétent les chiffres suivants :

a. Enseignement supérieur. — Les dépenses des facultés et des écoles qui leur sont assimilées montaient aux années ci-après :

		1878	1868
		fr.	fr.
Facultés de théologie	catholiques	166.400	114.235
	protestantes	79.630	51.565
— de droit		1.634.000	1.005.626
— de médecine		1.821.500	834.500
— des sciences		1.667.100	884.900
— des lettres		1.075.100	630.595
Écoles supérieures de pharmacie		419.150	200.400
Dépenses communes aux diverses facultés		2.383.480	213.700
Ensemble		9.245.330	3.935.521

Ces chiffres doivent être un peu modifiés pour représenter la situation actuelle. En effet, les droits d'inscription ont été supprimés en 1878, ce qui diminue les recettes de 1,103,660 francs; d'autre part, il y a lieu d'ajouter aux dépenses les frais du Collège de France (445,000 francs), du Muséum d'histoire naturelle (785,000 francs), de l'Ecole normale supérieure (375,000 francs), de l'Ecole des chartes (57,000 francs), de l'Ecole d'Athènes et de Rome (127,000 francs), de l'enseignement des langues orientales vivantes (162,000 francs), de l'Ecole des hautes études (300,000 francs), et de quelques autres établissements.

b. Enseignement secondaire. — Il comprend les lycées, qui correspondent aux *gymnases* allemands, les collèges qu'on pourrait comparer aux *progymnases*, et divers autres établissements.

Les chiffres suivants sont ceux de l'année 1876 :

Les lycées avaient un revenu total de.................................... auxquels l'Etat contribuait directement pour 3.91 millions, et sous la forme de bourses pour 1,01 millions; les départements, les communes et les fondations pour 646,000 fr. par des bourses, et 233,000 fr. par des subventions. Les revenus propres aux lycées sont insignifiants; le surplus de la somme provient des rétributions scolaires.	24.60
Les collèges sont des établissements communaux, tandis que les lycées appartiennent à l'Etat; leurs recettes totales s'élevaient à.................. dont l'Etat ne fournit guère que 1/2 million, les communes 3 millions 1/2; le reste provient aussi des taxes scolaires.	14.15
La dépense des autres établissements, privés en majeure partie, peut être évaluée à..	37.17
Ensemble....................	75.92

Le document officiel décompose ainsi cette somme :

Dépenses de l'Etat	5.57
Contributions des départements	0.47
Charges communales	4.28
Rétributions scolaires, etc.	65.60
Ensemble	75.92

Les frais d'administration générale pour les inspecteurs généraux, etc., ne sont pas compris dans ce chiffre.

c. Enseignement primaire. — Nous ne disposons, pour l'enseignement primaire aussi, que des chiffres de 1876, les comptes de 1877 ne sont pas encore terminés, quoiqu'on ait déjà publié la statistique des écoles, des instituteurs et des élèves pour cette dernière année. Nous ne parlons ici que des écoles publiques, et c'est à elles que se rapportent nos chiffres.

1. *Revenus scolaires communaux.*

Legs		0.95
Prélèvements sur les recettes ordinaires (générales) des communes	15.52	
Produit des trois centimes additionnels spéciaux (pour l'instruction primaire)	10.14	30.99
Quatrième centime additionnel (loi du 19 juillet 1875)	0.89	
Centimes extraordinaires	4.44	
Rétributions scolaires, etc.		18.86
Total		50.80

2. *Subventions.*

Des départements — 3 centimes spéciaux	2.06	
Des départements — 4ᵉ centime (L. du 15 juillet 1875)	0.77	17.34
Subvention de l'Etat	10.50	
Total		68.14
Ces dépenses sont obligatoires ; il faut y ajouter les dépenses plus ou moins facultatives :		
De la part des communes	0.99	
— des départements	1.29	13.14
— de l'Etat	10.86	
Total général		81.28

Cela fait, en somme, plus de 81 millions uniquement pour les écoles publiques. Le nombre des élèves s'élevait en 1877 à 3,823,000, dont 1,467,619 seulement payaient la rétribution scolaire, les autres en étaient dispensés.

On a calculé que les écoles privées (ou libres) étaient de leur côté fréquentées par 751,453 enfants, mais on ne possède aucun renseignement sur le montant de la rétribution scolaire qu'ils paient.

Nous avons dit qu'une loi de 1881 avait supprimé la rétribution

dans les écoles communales; il en est résulté pour le Trésor un surcroît de dépenses de 22 millions (1).

d. Récapitulation. — Dépenses des services administratifs, des beaux-arts, des sciences, et des écoles et établissements supérieurs qui ne sont pas rangés parmi les Facultés	20.61
Dépenses de l'enseignement supérieur	9.21
— de l'enseignement secondaire	75.92
— de l'enseignement primaire	81.28
Total pour l'instruction publique	187.05

Et cette somme a été depuis encore considérablement augmentée.

En dehors de ce qu'on appelait autrefois « l'Université de France », on trouve dans les budgets des autres ministères des fonds consacrés à l'enseignement, par exemple :

Budget du ministère de l'intérieur (pour les aveugles et les sourds-muets), environ	0.20
Budget de l'Algérie (dépenses de l'État)	0.45
Budget du ministère de la guerre (écoles militaires, non compris le traitement des chefs)	3.83
Budget du ministère de la marine	3.18
Budget de l'administration des cultes (bourses)	1.03
Budget des ministères de l'agriculture, du commerce et de l'industrie (écoles forestières, instituts agronomiques, fermes-écoles, etc.), environ	4.50
Budget du ministère des travaux publics (écoles des mines, des ponts et chaussées), environ	1.00
Ecole des arts et manufactures formant des ingénieurs civils	0.25

Nous n'additionnons pas ces chiffres, l'énumération n'en étant pas complète.

10. — AGRICULTURE.

Chacun peut cultiver son champ comme il lui plaît, bien ou mal, et l'État a rarement à intervenir dans l'agriculture privée, plus rarement encore à rien prescrire. Quand le propriétaire est négligent, le sol s'en venge lui-même, car « tant vaut l'homme, tant vaut la terre », dit un proverbe français, qui est aussi un proverbe allemand (*Wie der Wirth, so die Wirthschaft*).

La tâche de l'État, telle qu'on l'entend à cet égard en France comme en Prusse, est donc ici, d'une manière générale, d'instruire l'agriculteur, de provoquer une culture rationnelle, d'encourager tous les progrès. C'est à cet effet qu'il fonde des écoles d'agriculture et d'art vétérinaire, qu'il installe des haras, qu'il subventionne les sociétés d'agriculture, qu'il prend des mesures contre les épizooties, contre le phylloxéra, etc.

(1) Cette somme serait même insuffisante; il faudrait, assure-t-on, l'élever à 25 millions et au-delà.

Le budget de 1877 alloue dans ce but au ministère une somme de.........	11.63
Ajoutons-y la moitié des frais généraux du ministère de l'agriculture (1)....	0.74
Ensemble..........................	12.37
Le Ministère des travaux publics dépense en outre pour l'agriculture.......	2.51
Total pour l'Etat....................	14.80
Les départements fournissent de leur côté..........................	2.20

Le montant des dépenses des communes, en faveur de l'agriculture, ne saurait être déterminé, les tableaux officiels les confondant avec d'autres dépenses sous la rubrique de *dépenses diverses* (26 millions). Mais il est certain que les communes inscrivent dans leurs budgets des sommes importantes en faveur de l'agriculture, il suffit de rappeler les gardes champêtres, etc.

La somme portée comme *moitié des frais généraux* (0.74) comprend les frais du *bureau des subsistances*. Dans les temps ordinaires, ce bureau se contente de noter les prix et de dresser la statistique du marché; en temps de cherté, il prépare les mesures qui peuvent s'imposer au gouvernement. En pareil cas, le ministère de l'agriculture peut avoir des dépenses extraordinaires, mais il y a longtemps qu'on n'a pas eu à recourir à ces moyens exceptionnels. Du reste, lors de grandes calamités, les Chambres ne manquent jamais d'allouer les crédits extraordinaires que le gouvernement leur demande.

Les dépenses considérables causées par les *chemins vicinaux* sont également faites, du moins en grande partie, dans l'intérêt de l'agriculture. Si elles ne figurent pas dans nos chiffres, c'est que ces chemins servent encore à d'autres buts, et qu'il est difficile de les séparer des *chemins de grande communication*. On pourrait aussi citer ici un certain nombre de privilèges accordés à l'agriculture, par exemple, l'immunité d'impôts pour les bâtiments, chevaux, etc., servant à une exploitation agricole, les tarifs protecteurs des douanes, et autres faveurs semblables, mais cela nous conduirait trop loin.

D'ailleurs, on ne doit pas juger de la sollicitude du gouvernement pour l'agriculture ou l'industrie, uniquement par les sommes que leur alloue expressément le budget; car bien des dépenses où leur nom ne figure pas sont faites dans leur intérêt.

11. — INDUSTRIE ET COMMERCE.

Ce que nous disions tout à l'heure de l'agriculture s'applique dans une large mesure au commerce et à l'industrie. Ici aussi la mission

(1) Depuis que le ministère de l'agriculture est détaché du ministère du commerce, c'est la totalité qu'il faudrait inscrire ici. Ce tableau a été fait avant la séparation des deux ministères.

du gouvernement se borne à enseigner, à encourager, à protéger, à aider bien plus qu'à prescrire.

Parmi les dispositions qui intéressent le commerce et l'industrie, une bonne législation des poids et mesures figure sans doute au premier rang. On pourrait y rapporter aussi tout ce qui se fait en faveur des voies de communication, routes, chemins de fer, etc. Mais nous devons nous borner à mentionner ici surtout les articles qui figurent au budget du ministère du commerce. Nous y trouvons :

Crédits propres au ministère du commerce	4.63
Moitié des frais généraux du ministère de l'agriculture et du commerce (1)	0.74
Ajoutons les dépenses de la direction des mines au ministère des travaux publics	1.01
Le budget spécial des chambres de commerce	0.62
Ensemble	7.00

Les départements et les communes ne dépensent que de faibles sommes en encouragements pour l'industrie et le commerce.

12. — RÉGIME SANITAIRE.

Ce service est dans les attributions du ministère du commerce, tandis que le ministère de l'instruction publique n'a dans son ressort que les Facultés de médecine et les Écoles de pharmacie.

Les dépenses générales que les services sanitaires occasionnent à l'État ne sont pas considérables, elles ne s'étendent qu'à la surveillance des sources minérales, aux comités chargés de la salubrité publique, aux lazarets, aux mesures contre les épidémies, à la vaccination et à la surveillance des pharmacies. Elles ne dépassent pas 1 million 1/2.

Les autres dépenses relatives à la santé publique incombent aux autorités locales. Chaque localité doit avoir sa commission de salubrité, dont les frais sont confondus avec d'autres dépenses ; et l'on se tromperait en croyant qu'il n'est dépensé pour cet objet que la faible somme portée au budget de l'État sous la rubrique des services sanitaires. Il faut au contraire y ajouter de nombreuses dépenses de toutes sortes, par exemple, des travaux de drainage ou d'égout, la construction d'hôpitaux ou d'abattoirs, la ventilation des écoles, et maintes autres mesures ou établissements qui coûtent parfois des millions.

13. — VOIES DE COMMUNICATION.

Le développement de ces voies, les grands travaux qu'exige leur

(1) Le ministère du commerce est actuellement séparé du ministère de l'agriculture ; il faudrait donc compter la totalité des frais généraux.

construction, rentrent sans doute dans la mission de l'État, en raison même du temps et de l'argent qu'il faut y employer et de la durée qu'elles doivent avoir. Aussi est-ce volontiers pour ces créations que l'État se croit autorisé à contracter des emprunts à long terme. Les générations futures, qui souvent en profiteront plus que la génération contemporaine, sont justement appelées à contribuer à la dépense.

Toutes les fois que le commerce, l'industrie et l'agriculture sont en souffrance pour une cause quelconque, l'on entend toujours proposer pour remède : 1° l'amélioration de l'instruction; 2° l'établissement du crédit ; 3° la construction de nouvelles voies de communication; et c'est, en effet, surtout au développement de celles-ci que la France travaille aujourd'hui avec une fiévreuse activité, et dans des proportions inouïes jusqu'ici.

Les chiffres du compte définitif de 1877, que nous allons reproduire, sans être les plus récents, ni les plus élevés, sont cependant déjà assez éloquents.

Les crédits ouverts au ministère des travaux publics se divisent, nous l'avons vu, en crédits ordinaires, crédits spéciaux et crédits extraordinaires. Les deux premières sections font partie du budget ordinaire et sont ainsi couvertes par le produit des impôts; la troisième, au contraire, est alimentée par des ressources extraordinaires, par l'emprunt. Nous réunissons cependant ci-après les chiffres relatifs aux trois sortes de fonds, et il est à noter que les chiffres ci-après ne renferment encore que 16 millions de crédits extraordinaires pour les chemins de fer; c'est que la loi qui inaugure les travaux du « plan Freycinet » ne date que de 1878.

Nous résumons donc ainsi qu'il suit les chiffres du compte définitif de 1877 :

Frais généraux du ministère, personnel des ingénieurs, etc.			9.07
Routes nationales et départementales	dépenses de l'Etat	38.61	231.39
	— des départements.	19.76	
Chemins vicinaux	dépenses de l'Etat	5.92	
	— des départements	62.59	
	— des communes	104.51	
Chemins de fer (non compris 39,18 millions qui figurent parmi les dettes).			97.34
Canaux			63.26
		Total provisoire	401.06

Cette somme est provisoire ou plutôt incomplète, en ce que beaucoup de départements et de communes ont contracté des emprunts dans l'intérêt de leurs travaux publics, et qu'il est difficile de savoir quelles portions de ces sommes ont pu être dépensées en 1877. On

peut l'évaluer à un minimum de 19 à 20 millions, ce qui porterait ce total à 420 millions, chiffre qui est peut-être encore au-dessous de la vérité et qui, au surplus, ne comprend pas les lignes nouvelles construites par les Compagnies privées.

Le rapport de la commission du budget de 1882 présente le résumé comparatif suivant des dépenses moyennes *annuelles* pour les trois périodes ci-après :

	1853-57.	1863-67.	1878-82.
Construction et rectification de routes nationales.....	4.51	8.23	7.00
Amélioration des fleuves..........................	3.21	9.68	30.00
— des canaux de navigation	2.00	4.20	50.00
— des ports de mer.....................	6.65	13.54	50.00
Travaux d'irrigation (1)............................	»	3.29	8.01
Chemins de fer (entreprises de l'État et subventions).	48.87	23.18	288.18
Ensemble.............	65.24	62.12	433.19

Ce sont là exclusivement des dépenses de l'État, auxquelles il y aurait encore à ajouter les frais généraux du ministère, le traitement des ingénieurs de l'État et quelques autres.

Quant aux dépenses des chemins vicinaux, les départements y ont contribué pour 84 millions, et les communes pour une somme au moins égale à celle des 104 millions indiqués pour 1877, ce qui donnerait par conséquent pour le chiffre moyen des dépenses des travaux publics de 1878 à 1882, 433 + 84 + 104 = 621 millions par an, toujours non compris les entreprises particulières.

14. — ARMÉE DE TERRE.

N'ayant point à faire passer en revue ici les diverses opinions émises sur les charges du budget de la guerre, nous abordons les chiffres sans autre préambule.

D'après les comptes de 1877, les dépenses de la guerre se sont élevées à 540,12 millions, dont il faut retrancher 39,07 millions pour la gendarmerie, reste 501,05 millions.

On pourrait ajouter à cette dernière somme plusieurs autres dépenses qui intéressent l'armée, par exemple les casernes, dont l'entretien incombe aux communes. On a souvent aussi voulu faire entrer dans les calculs certains nombres abstraits, par exemple, la valeur du travail perdu par les hommes qui sont sous les drapeaux ; mais de pareils calculs, tout en ne donnant que des résultats vagues et peu certains, nous feraient sortir du cadre que nous nous sommes tracé.

Nous nous bornons aussi à mentionner pour mémoire les dépenses

(1) Cette somme figure en 1877 parmi les dépenses pour l'agriculture.

extraordinaires du fonds de liquidation, car si les chiffres ont été considérables, ils ne sont pas annuels ou permanents ; d'ailleurs le compte en est clos actuellement.

15. — ARMÉE DE MER, MARINE.

Les dépenses du budget de la marine ont pour but la défense du pays, mais elles servent en même temps à la protection du commerce extérieur :

L'ensemble des dépenses de la marine s'élève à	192.69
Il faut en déduire, pour le service des colonies	30.14
Reste	162.55
A ajouter la caisse des invalides de la marine	29.00
Total, sans les dépenses extraordinaires	191.55

16. — ALGÉRIE, COLONIES, POSSESSIONS EXTÉRIEURES.

Nous ne reproduisons les dépenses de cette rubrique que pour être complet. Elles se décomposent comme suit :

Algérie 26,20 millions, moins 5,33 millions qui ont déjà été portés en compte ailleurs	20.87
Colonies et possessions	30.44
Ensemble	51.31

Non compris les dépenses locales de ces territoires.

17. — RÉCAPITULATION.

Rapprochons maintenant en un seul tableau les divers résultats que nous avons successivement obtenus, en faisant remarquer expressément que le présent travail est une simple tentative faite pour la première fois, et qui ne prétend point à une exactitude mathématique.

Résumé des dépenses

(publiques et locales réunies)

		En millions.	En tant pour cent du total.
1. Dépenses générales de gouvernement		34.61	1.06
Dette publique		1.157.17	35.57
2. Finances, frais de perception et d'exploitation en tous genres		302.47	9.24
3. Administration générale :			
Dépenses de l'État	23.46	64.83	1.99
— locales	41.37		
4. Police		81.13	2.48
5. Prisons		29.00	0.89
6. Assistance publique		140.71	4.19

7. Justice	36.89	1.14
8. Cultes	75.27	2.29
9. Instruction publique, sciences et arts	200.00	6.00
10. Agriculture	17.08	0.53
11. Industrie et commerce	7.00	0.22
12. Santé publique (comprenant seulement les sommes expressément portées au budget sous cette désignation)	2.00	0.06
13. Voies de communication	420.00	12.54
14. Guerre	501.05	15.30
15. Marine	191.55	5.85
16. Algérie et colonies	51.31	1.51
17. Dépenses diverses	»	»
Totaux	3.312.07	100.00

Cette somme ne représente aucun budget ni une combinaison de plusieurs budgets, elle ne fait que présenter, d'après les dépenses réelles de l'année 1877, une évaluation de ce que coûte la satisfaction des grands besoins publics énumérés au tableau (1). Les *dépenses diverses* qui y ont été inscrites pour mémoire ne sont pas bien considérables et s'appliquent, pour la plupart, à des articles inscrits pour ordre, articles très nombreux dans le budget français. C'est pour cette raison que, par exemple, nous n'avons pas compté les revenus de la Légion d'honneur parmi les dépenses. Le budget de l'Imprimerie nationale, pour citer un second exemple, n'est pas mentionné non plus, car les chiffres qui lui sont attribués ou leurs éléments sont compris dans les budgets des divers ministères.

En somme cependant, les chiffres de ce résumé doivent se rapprocher beaucoup de la réalité. Il en est de même des nombres proportionnels de la colonne de droite, bien que les proportions soient un peu plus variables. Mais c'est précisément pour montrer dans quelle mesure la mobilité et la stabilité se combinent que nous avons dressé notre tableau en nous fondant sur les résultats moyens des budgets.

Par le travail que l'on vient de parcourir nous avions encore pour but de présenter le budget français sous ses diverses faces, afin que le lecteur pût mieux pénétrer jusque dans ses profondeurs, qu'il parvînt à en distinguer les parties essentielles des parties contingentes et à reconnaître l'emplacement de chaque rouage.

Du reste, nous n'avons pas eu l'intention d'épuiser la liste des subdivisions possibles, tenant avant tout à pouvoir nous appuyer dans chaque cas sur des chiffres authentiques : nous avons rétréci notre cadre pour le mieux remplir.

(1) Les frais de l'administration locale n'y sont pas compris, mais bien les contributions locales aux dépenses générales.

LIVRE IV

SITUATION FINANCIÈRE. — BILANS.

CHAPITRE XV

COMPARAISON DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Après avoir étudié jusqu'ici, et presque toujours séparément, les recettes et les dépenses, notre tâche nous amène naturellement à comparer entre eux ces deux facteurs du budget, leur comparaison et la critique de leurs résultats pouvant seules mettre bien en évidence les traits caractéristiques des finances françaises.

Nous n'avons donc plus à nous demander quels sont les *impôts* que la France s'est donnés et si elle a fait de bons choix, ni quelles sont les *dépenses* dont elle se grève et si elles peuvent se justifier. Nous constatons simplement quel est le plateau de la balance de ses finances qui monte ou qui descend, et comment elle procède pour les remettre en équilibre.

Les comptes généraux nous offrent les éléments principaux de la réponse, les rapports annuels du ministre des finances et les travaux des rapporteurs de la Chambre complètent nos informations ou n'y laissent que des lacunes relativement insignifiantes que nous comblons, s'il y a lieu, à l'aide d'autres documents.

La situation financière la plus récente de la France présente sans doute aussi l'intérêt le plus actuel, et nous en avons tenu compte. Mais un travail comme le nôtre doit aussi, pour bien des raisons, remonter une série d'années en arrière. Le présent ne s'explique le plus souvent que par le passé, et en matière financière surtout, le passé est riche en enseignements.

Nous ne remontons qu'à l'année 1814, et nous divisons cet aperçu, comme c'est l'usage en France, d'après les périodes politiques : la première finissant en 1829, la seconde en 1847, la troisième (la même personne ayant présidé aux destinées de la République et de l'Empire) en 1869; la quatrième, commencée en 1870, suit actuellement son cours.

Première période. — De 1814 à 1829.

	Francs.
Les recettes ordinaires se sont élevées, de 1814 à 1829, à.........	14.362.935.656
Les dépenses totales, à..	15.931.408.697
D'où, excédent de dépenses.......................	1.568.473.041
Ces déficits ont été couverts par des ressources extraordinaires se montant à..	1.548.199.969
Le découvert s'élevait donc à la fin de cette période à............	20.273.072

somme qui tomba naturellement à la charge de la dette flottante.

Les ressources extraordinaires consistaient surtout en emprunts. Le montant des emprunts contractés pour couvrir les dépenses ordinaires atteignit 1,062,298,703 francs ; un emprunt pour les dépenses extraordinaires (1815) produisit en outre 111,300,413 francs. Le reste fut demandé à différentes sources ; ainsi, la liste civile donna, de 1816 à 1818, 18 millions ; les cautionnements à verser au Trésor furent élevés de 65,104,000 francs en 1816 ; employés et fonctionnaires subirent, de 1814 à 1821, des retranchements sur les traitements qui ont atteint 52,926,547 francs.

Le tableau suivant donne la situation financière de chacune des années de cette période. Remarquons que la « situation financière » est formée des ressources et des besoins exclusivement propres à l'exercice.

Situation financière des diverses années de la première période.

ANNÉES.	RECETTES ORDINAIRES.	RESSOURCES EXTRAORDINAIRES.	TOTAL des RECETTES.	DÉPENSES ORDINAIRES et extraordinaires.
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
1814 (pour les 9 derniers mois).	467.750.317	92.304.938	560.055.255	572.293.587
1815............	729.154.571	147.163.661	876.318.232	931.441.404
1816............	878.903.354	157.901.000	1.036.804.354	1.055.854.028
1817............	899.813.624	370.498.926	1.270.312.550	1.189.253.628
1818............	937.751.487	476.329.198	1.414.080.685	1.433.746.666
1819............	895.386.818	41.271.966	936.658.784	896.000.028
1820............	933.439.553	5.798.510	939.238.063	906.729.663
1821............	927.634.023	7.137.491	934.771.514	908.344.345
1822............	933.439.299	16.493.592	949.932.891	949.174.982
1823............	918.766.153	123.380.981	1.042.747.134	1.118.025.162
1824............	960.243.341	29.319.701	989.563.042	986.073.842
1825............	978.812.347	»	978.812.347	981.972.609
1826............	982.728.455	»	982.728.455	976.948.919
1827............	948.354.039	»	948.354.039	986.534.765
1828............	978.355.505	50.512.682	1.028.868.187	1.024.100.637
1829............	992.402.770	29.487.323	1.021.890.093	1.014.914.432
Ensemble....	14.362.935.656	1.548.199.969	15.911.135.625	15.931.408.697

Les années 1817, 1819, 1820, 1821, 1822, 1824, 1826, 1828 et 1829, présentent des *excédents de recettes ;* les années 1814, 1815, 1816, 1818, 1823, 1825, 1827, des *excédents de dépenses.* Si l'on fait la somme de ces derniers, l'on obtient un chiffre total de 222,696,175 fr.
tandis que la somme des excédents de recettes ne donne que 202,403,103

Reste, découvert. . . . . . . 20,293,072 fr.

Les chiffres que nous venons d'indiquer sont provisoires en ce sens qu'ils ne deviennent définitifs que par leur *règlement législatif.* En effet. plus d'une somme qui entre provisoirement en compte doit ensuite être définitivement attribuée par les Chambres au budget de l'année qu'elle concerne. Tel est le cas, par exemple, pour les fonds restés disponibles de l'exercice qui vient de s'écouler. En tenant compte de toutes ces sommes, nous obtenons les résultats définitifs suivants :

Réglement législatif des budgets.

ANNÉES FISCALES.	FONDS DISPONIBLES reportés des exercices précédents.	RECETTES ORDINAIRES et extraordinaires	TOTAL DES RECETTES.	DÉPENSES ORDINAIRES et extraordinaires.
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
1814 (les 9 derniers mois)....	12.238.332	560.055.255	572.293.587	572.293.587
1815............	55.123.172	876.318.232	931.441.404	931.441.404
1816............	19.049.674	1.036.804.354	1.055.854.028	1.055.854.028
1817............	»	1.270.312.550	1.270.312.550	1.189.253.628
1818............	29.665.981	1.414.080.685	1.433.746.666	1.433.746.666
1819............	»	936.658.784	936.658.784	896.000.028
1820............	»	939.288.363	939.238.063	906.729.663
1821............	»	934.771.514	934.771.514	908.344.345
1822............	37.971.620	949.932.891	987.904.511	949.174.982
1823............	75.333.997	1.042.747.134	1.118.081.131	1.118.025.162
1824............	55.969	989.563.042	989.619.011	986.073.842
1825............	3.545.169	978.812.347	982.357.516	981.972.609
1826............	384.907	982.728.455	983.113.362	976.948.919
1827............	6.164.443	948.854.049	954.518.482	986.534.765
1828............	»	1.028.868.187	1.028.868.187	1.024.100.687
1829............	4.767.550	1.021.890.093	1.026.657.643	1.014.914.432
Ensemble....	234.300.814	15.911.135.625	16.145.436.439	15.931.408.697

Nous ne trouvons ici d'*excédent de dépenses* que pour 1817, et d'*excédent de recettes* que pour 1827.—Si, de la somme des excédents de recettes, savoir 246,044,025 francs, on déduit la somme des fonds disponibles qui ont été reportés des exercices précédents, soit 234.300,814 francs, il reste disponible 11,743,211 francs (le chiffre de 1829) pour être reporté à l'année 1830. En retranchant ce solde disponible de l'excédent des dépenses de 1827 (32,016,283 fr.), il reste

comme ci-dessus un découvert de 20,273,072 francs. — On pourra s'étonner au premier abord de trouver un disponible en présence d'un déficit, mais l'explication en est simple : supposons, en effet, qu'un crédit de 20 millions ait été ouvert au ministère des finances, et qu'il n'en ait dépensé que 18 ; il restera naturellement à la fin de l'exercice 2 millions de ce chef dans la caisse de l'État ; supposons d'autre part qu'on ait ouvert au ministère de la guerre un crédit de 200 millions, et qu'il ait employé 210 millions, les 10 millions d'excédent ayant été votés sous la forme de crédits supplémentaires à fournir par la dette flottante, nous aurons bien 2 millions d'excédent disponibles à la fin de l'année, mais à côté d'un déficit de 10 millions, et il faudra une décision de la Chambre pour appliquer les 2 millions de disponible soit à l'acquittement partiel des 10 millions de déficit, soit à tout autre emploi.

Deuxième période. — De 1830 à 1847.

Les résultats d'ensemble de cette période présentent :

	Francs.
Recettes ordinaires et extraordinaires de 1830 à 1847	21.984.777.140
Dépenses de toutes sortes	22.982.640.498
Excédents des dépenses	997.863.358

Situation financière de chaque année.

ANNÉES.	RECETTES ORDINAIRES (1).	RECETTES EXTRAORDINAIRES.	TOTAL.	DÉPENSES ORDINAIRES et extraordinaires.
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
1830	971.035.503	49.017.340	1.020.052.843	1.095.142.115
1831	948.628.042	356.927.928	1.305.550.970	1.219.310.975
1832	984.736.797	78.363.412	1.063.100.209	1.174.350.197
1833	990.274.314	172.078.610	1.162.352.924	1.134.072.914
1834	1.007.504.349	31.214.183	1.038.718.532	1.063.559.443
1835	1.020.838.394	47.264.407	1.068.102.801	1.047.207.680
1836	1.053.189.488	18.992.249	1.072.181.737	1.065.899.158
1837	1.076.164.588	11.082.180	1.087.246.768	1.078.902.494
1838	1.110.651.859	1.004.031	1.111.655.890	1.136.188.851
1839	1.123.791.139	57.326.633	1.181.117.772	1.179.046.335
1840	1.160.498.099	73.985.000	1.234.483.099	1.363.711.102
1841	1.197.750.956	183.518.187	1.381.269.143	1.425.239.623
1842	1.256.257.751	74.736.154	1.330.993.885	1.440.974.148
1843	1.270.069.971	108.154.530	1.378.224.201	1.445.265.740
1844	1.297.899.408	86.862.108	1.384.761.516	1.428.133.942
1845	1.330.218.735	63.068.110	1.393.286.845	1.489.432.101
1846	1.351.765.833	47.524.722	1.399.290.555	1.566.525.591
1847	1.342.809.354	29.578.096	1.372.387.450	1.629.678.089
Ensemble	20.494.079.058	1.490.697.560	21.984.777.140	22.982.640.498

(1) Les excédents, d'ailleurs peu considérables, des fonds départementaux sont compris dans les chiffres de ce tableau et ne peuvent plus en être distingués.

	Francs.
Excédents de recettes, années 1831, 1833, 1835, 1836, 1837 et 1839, montant à	152.113.416
Excédents de dépenses (la plupart pour construction de routes et de chemins de fer)	1.149.976.774
D'où, excédent définitif des dépenses	997.863.358

Réglement législatif des budgets.

ANNÉES BUDGÉTAIRES.	FONDS DISPONIBLES reportés des exercices précédents.	RECETTES ORDINAIRES et extraordinaires	TOTAL.	DÉPENSES ORDINAIRES et extraordinaires.
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
1830	11.743.211	1.020.052.843	1.031.796.054	1.095.142.115
1831	»	1.305.550.970	1.305.550.870	1.219.310.975
1832	86.239.995	1.063.100.209	1.149.340.204	1.174.350.197
1833	»	1.162.352.924	1.162.342.924	1.134.072.914
1834	28.280.010	1.038.718.532	1.066.998.542	1.063.559.443
1835	3.439.009	1.068.102.801	1.071.541.900	1.047.207.680
1836	24.334.220	1.072.181.737	1.096.515.957	1.065.899.158
1837	4.568.135	1.087.246.768	1.091.814.903	1.078.902.494
1838	38.961.073	1.111.655.890	1.150.616.963	1.136.188.851
1839	14.428.112	1.181.117.772	1.195.545.884	1.179.046.335
1840	»	1.234.483.099	1.234.483.099	1.363.711.102
1841	25.276.075	1.381.269.143	1.406.545.218	1.435.239.623
1842	»	1.330.993.885	1.330.993.885	1.440.974.148
1843	»	1.378.224.201	1.378.224.201	1.445.265.740
1844	»	1.384.761.516	1.384.761.516	1.428.133.942
1845	»	1.393.286.845	1.393.286.845	1.489.432.101
1846	4.335.330	1.309.290.555	1.403.624.885	1.566.525.591
1847	»	1.372.387.450	1.372.387.450	1.629.678.089
Totaux	241.605.260	21,984,777,140	22,226,382,400	22,982,640,498
Total des excédents de recettes.	229.862.049(1)	»	»	»
Excédent de l'année 1829	11.734 211	»	»	»

Au lieu d'indiquer séparément pour chaque année les excédents réels et les excédents apparents, nous nous contentons de dire que l'excédent de dépenses total formant découvert pour le Trésor atteint 997,863,358 fr., dont 441,764,134 francs dépensés de 1842 à 1847 par l'État pour les chemins de fer.

Il peut être intéressant de comparer la première année normale de cette période (1) (1832) avec la dernière (1847). On voit ainsi, pour ne citer que les chiffres principaux, que les recettes ordinaires se sont élevées de 984,736,797 francs à 1,342,809,354 francs, et parmi

(1) Les excédents de dépenses s'élèvent à 986,120,147 fr.; en y ajoutant les 11,743,211 fr. ci-dessus, la somme des découverts s'élève à 997,863,358 fr.

elles, les contributions directes de 267,761,354 francs à 292,092,711 fr. et les centimes additionnels pour dépenses locales de 88,095,681 fr. à 131,343,840 francs, tandis que les contributions indirectes montaient de 554,738,991 francs à 824,782,400 francs. Les produits de tous les autres impôts s'étaient également accrus (1).

Nous renvoyons au chap. XIII ce qui concerne les dépenses. Faisons seulement remarquer que les dépenses de la guerre n'augmentèrent en quinze ans que de quelques millions de francs (de 338 à 349 millions), ce qui est un phénomène à peu près sans exemple dans notre siècle. Les dépenses de la marine s'élevaient dans le même temps de 64 à 133 millions, accroissement qu'on attribue volontiers en partie à l'influence du prince de Joinville. D'autre part, les dépenses du ministère de l'instruction publique passaient de 2,978,334 francs en 1832, à 18,275,280 francs en 1847, par conséquent au sextuple, et cela sans doute par suite de la célèbre loi sur l'instruction primaire votée en 1833 sur la proposition de Guizot.

Quant aux ressources extraordinaires de cette période, nous trouvons, dans les tables du compte général, environ 115 millions, comme produit des ventes de forêts, 600 millions sont fournis par des emprunts, et 203 millions proviennent de consolidations des fonds de caisses d'épargne (2).

La caisse d'amortissements, entravée dans ses opérations par l'élévation des cours, mit également, comme nous l'avons vu, à la disposition du gouvernement, plusieurs centaines de millions qui furent appliqués soit directement aux besoins généraux du budget, soit à couvrir le déficit.

Mentionnons encore quelques ressources moins importantes, par exemple la prise du trésor du bey d'Alger, qui mit en 1830 une somme de 49,017,340 francs dans la caisse de l'État français ; puis, 56 millions environ, provenant de surtaxes et de retenues sur les traitements.

Troisième période. — *De* 1848 *à* 1869.

Tout en réunissant dans cette période les quatre années de la seconde République et les dix-huit années du second Empire, nous accorderons en passant aux quatre premières une attention spéciale.

(1) C'est au cours de cette période que les recettes ordinaires atteignirent pour la première fois le milliard, et que M. Thiers s'écria : « Saluez le milliard, vous ne le reverrez plus ! »

(2) On remplaça, dans la caisse des dépôts, les fonds des caisses d'épargne par les titres de rente. Cette dette n'en demeurait pas moins flottante pour les créanciers, qui pouvaient à tout instant réclamer leur argent ; mais elle ne l'était plus pour le *gouvernement*, car il lui suffisait de vendre en bourse ces titres de rentes pour se procurer les fonds nécessaires au remboursement des déposants.

Situation financière de chacune des années de la période de **1848-1869.**

ANNÉES.	RECETTES.			DÉPENSES.		
	ORDINAIRES.	RESSOURCES extraordinaires.	TOTALES.	ORDINAIRES.	TRAVAUX extraordinaires.	TOTALES.
1848...........	1.207.298.489	560.657.201	1.767.955.690	1.611.353.622	159.607.118	1.770.960.740
1849...........	1.256.843.803	1.745.612	1.431.678.965	1.523.489.146	122.815.296	1.646.304.442
1850...........	1.296.545.965	135.076.506	1.431.622.471	1.380.301.191	92.336.047	1.472.637.238
1851...........	1.273.274.104	87.326.671	1.360.600.775	1.377.539.859	73.789.785	1.461.329.644
Total.......	5.033.962.361	957.895.540	5.991.857.901	5.902.683.818	448.548.246	6.351.232.064
1852...........	1.336.212.588	151.132.396	1.487.344.981	1.456.213.624	56.890.378	1.513.108.997
1853...........	1.391.124.777	133.323.687	1.524.448.464	1.458.942.519	88.654.490	1.547.597.009
1854...........	1.417.679.479	384.365.359	1.802.044.838	1.865.869.228	122.208.932	1.988.078.160
1855...........	1.535.928.287	1.257.345.678	2.793.273.965	2.313.085.029	86.132.811	2.399.217.840
1856...........	1.637.711.230	276.231.919	1.913.943.149	2.138.413.154	57.368.633	2.195.781.787
1857...........	1.683.318.202	115.907.636	1.799.225.838	1.825.384.863	67.141.354	1.892.526.217
1858...........	1.747.815.062	123.566.842	1.871.381.904	1.828.523.526	29.970.365	1.858.493.891
1859...........	1.728.101.537	450.637.598	2.178.739.135	2.165.363.866	43.296.537	2.207.660.403
1860...........	1.722.305.638	239.892.979	1.962.198.617	2.021.764.547	62.326.807	2.084.091.354
1861...........	1.779.594.025	226.491.418	2.006.085.443	2.071.856.823	99.131.784	2.170.988.607
1862...........	1.882.195.805	295.689.896	2.177.885.701	2.093.480.033	119.359.294	2.212.839.327
1863...........	1.958.939.238	305.998.720	2.264.937.958	2.184.291.179	102.777.878	2.287.069.057
1864...........	1.923.271.192	281.669.583	2.204.940.775	2.168.236.477	88.469.909	2.256.706.386
1865...........	1.965.402.800	203.749.742	2.169.152.542	2.044.173.984	103.017.028	2.147.191.012
1866...........	2.018.170.187	174.659.098	2.192.829.285	2.073.060.336	130.014.289	2.203.074.625
1867...........	1.963.439.775	204.346.137	2.167.785.912	2.063.044.372	106.720.200	2.169.764.572
1868...........	2.016.878.838	139.534.885	2.156.413.723	2.042.497.108	94.557.516	2 137.054.624
1869...........	2.087.246.578	115.784.216	2.203.030.794	2.054.257.875	91.173.381	1.145.431.256
Totaux.....	31.795.335.238	5.080.327.789	36.875.663.027	35.868.458.543	1.548.211.581	37.416.670.124

Les quatre années de 1848 à 1851 présentent les résultats suivants :

	Francs.
Recettes ordinaires et extraordinaires du budget..................	5.991.857.901
Dépenses de toutes sortes..	6.351.232.064
Déficit..................	359.374.163

Les années 1852-1869 se résument de leur côté comme suit :

	Francs.
Recettes ordinaires et extraordinaires du budget..................	36.857.663.027
Dépenses de toutes sortes..	37.416.670.124
Déficit..................	541.007.097

Réglement législatif des budgets de 1848-1869.

ANNÉES.	RECETTES			DÉPENSES
	EXCÉDENTS des exercices précédents.	ORDINAIRES et extraordinaires.	TOTALES.	ORDINAIRES et extraordinaires.
1848...........	»	1.767.955.650	1.767.955.690	1.770.960.740
1849..........	»	1.431.678.965	1.431.678.965	1.646.304.442
1850..........	»	1.431.622.471	1.431.622.471	1.472.636.238
1851...........	»	1.360.600.775	1.360.600.775	1.461.329.644
Totaux......	»	5.991.857.901	5.991.857.901	6.351.232.064
1852...........	»	1.487.344.984	1.487.344.984	1.513.103.997
1853...........	»	1.524.448.464	1.524.448.464	1.547.597.009
1854...........	»	1.802.044.838	1.802.044.838	1.988.078.160
1855...........	»	2.793.273.965	2.793.278.965	2.399.217.840
1856...........	394.056.125	1.913.943.149	2.307.999.274	2.195.781.787
1857...........	112.217.487	1.799.225.838	1.911.443.325	1.892.526.217
1858...........	18.917.108	1.871.381.904	1.890.299.012	1.858.493.891
1859...........	31.805.121	2.178.739.135	2.210.544.256	2.207.660.403
1860...........	2.883.853	1.962.198.617	1.965.082.470	2.084.091.354
1861...........	»	2.006.085.443	2.006.085.443	2.170.988.607
1862...........	»	2.177.885.701	2.177.885.701	2.212.839.327
1863...........	»	2.264.937.958	2.264.937.958	2.280.069.057
1864...........	»	2.204.940.775	2.204.940.775	2.256.706.386
1865...........	»	2.169.152.542	2.169.152.542	2.147.191.012
1866...........	12.224.000	2.192.859.285	2.205.053.285	2.203.074.625
1867...........	1.978.660	2.167.785.912	2.169.764.572	2.169.764.572
1868...........	»	2.156.413.723	2.156.413.723	2.137.054.624
1869...........	374.029	2.203.030.794	2.203.404.823	2.145.431.256
Sommes.....	574.456.383	36.875.663.027	37.450.119.410	37.416.670.124

Nous trouvons dans le compte général l'observation un peu tardive que ces chiffres, comme les précédents, comprennent les recettes

départementales, les autres recettes spéciales, et les articles inscrits pour ordre. Il en était déjà ainsi pour les tableaux précédents, et cette confusion illogique et regrettable des dépenses de l'État avec les dépenses locales ne se trouve enfin expressément signalée que parce que les totaux ne cessaient de grossir et qu'on désirait en atténuer l'effet sur l'opinion.

La seconde partie du tableau qui précède donne pour treize années de l'Empire une somme d'excédents de dépenses. . . . . 1,046,871,402 fr.

A déduire, excédents de recettes ordinaires et extraordinaires. 505,864,305

Reste un découvert de . . . . 541,007,097 fr.

D'autres combinaisons de reports et d'excédents aboutissent également au déficit de 541 millions de francs que nous connaissons déjà.

Jetons maintenant un coup d'œil sur l'accroissement comparé des contributions *directes* et des contributions *indirectes* durant cette période. En 1849, les recettes ordinaires s'élevaient à 1,256,843,303 francs; en 1869, elles atteignaient 2,087,246,578 francs; c'est une augmentation de 66 p. 100. Les impôts directs n'entrent que pour une faible part dans cette augmentation : de 290,170,054 francs en 1849, ils ont atteint, en 1869, 332,439,520 francs, c'est 14 1/2 p. 100 en plus seulement.

Notons en passant que dans la même période le produit des centimes additionnels locaux s'est élevé de 147,449,218 francs à 243,794,356 francs, ce qui constitue une augmentation de 66 p. 100. L'accumulation des centimes additionnels a fait naître des plaintes très vives.

Les impôts *indirects*, par contre, ne produisaient en 1849 que 708,194,179 fr., et rendaient à la fin de notre période 1,323,605,014 fr., augmentant ainsi de près de 87 p. 100; six fois plus rapidement que les impôts directs perçus par l'État.

Quant aux ressources extraordinaires de cette période, elles furent, abstraction faite des emprunts, de genres très divers. Plusieurs d'entre elles ne peuvent être considérées que comme des inscriptions pour ordre. Les chemins de fer, par exemple, avaient souvent à payer d'une main pour recevoir de l'autre (concessions contre avances de fonds, etc.). La Chine et d'autres pays soldèrent des frais et des indemnités de guerre. On refondit les monnaies de cuivre, on vendit des forêts, etc. Ces détails présentent peu d'intérêt au point de vue de la gestion des finances, et n'ont qu'une importance purement relative, même pour l'historien.

Avant d'entrer dans l'étude de la période actuelle, montrons encore les résultats des précédentes à un autre point de vue — assez instructif, — en comparant dans le tableau suivant les budgets primitivement votés aux budgets amendés par des lois ultérieures.

Nous commençons en 1840, et résumons autant que possible :

COMPARAISON ENTRE LES PRÉVISIONS ET LES RÉSULTATS

OU ENTRE LE BUDGET VOTÉ ET LE BUDGET RÉGLÉ DÉFINITIVEMENT.

I. — *Budgets primitifs avec leurs modifications législatives ultérieures.*

ANNÉES.	RECETTES adoptées dans la loi du budget.	RECETTES définitivement arrêtées.	CRÉDITS ouverts par la loi du budget.	DÉPENSES y compris les dépenses ultérieurement votées.
	En millions.	En millions.	En millions.	
1840	1,160.7	1,201.7	1,144.9	1,156.8
1841	1,211.8	1,334.2	1,187.8	1,198.6
1842	1,160.6	1,254.0	1,276.3	1,370.0
1843	1,281.1	1,324.9	1,318.5	1,363.9
1844	1,324.7	1,345.1	1,389.2	1,405.0
1845	1,327.7	1,341.8	1,363.5	1,432.0
1846	1,355.0	1,361.1	1,434.4	1,494.9
1847	1,357.3	1,371.3	1,458.7	1,536.7
1848	1,487.3	1,748.3	1,817.6	1,824.6
1849	1,411.7	1,433.5	1,572.5	1,591.3
1850	1,359.1	1,358.1	1,461.4	1,460.6
1851	1,371.3	1,372.3	1,434.6	1,435.5
1852	1,449.4	1,450.3	1,503.3	1,504.7
1853	1,450.8	1,453.9	1,485.0	1,488.0
1854	1,520.2	1,782.4	1,516.7	1,528.8
1855	1,566.0	2,711.8	1,560.1	1,573.2
1856	1,601.5	1,777.7	1,598.2	1,620.0
1857	1,709.8	1,743.4	1,698.9	1.752.4
1858	1,737.1	1,781.6	1,716.9	1,761.4
1859	1,773.9	2,143.9	1,765.7	1,775.6
1860	1,825.8	1,917.6	1,824.9	1,830.6
1861	1,840.7	1,864.1	1,840.1	1,863.4
1862	1,974.0	1,995.6	1,969.7	1,991.3
1863	2,069.5	2,091.7	2,060.6	2,082.8
1864	2,110.4	2,134.7	2,103.5	2,127.9
1865	2,100.8	2,118.9	2,099.2	2,117.3
1866	2,077.4	2,100.6	2,074.1	2,097.3
1867	1,902.4	2,095.9	1,902.1	1,920.5
1868	1,954.5	2,098.3	1.954.4	1,980.8
1869	1,995.4	2,127.6	1,995.0	2,030.2

Le tableau suivant se borne également à donner les principaux chiffres, laissant au lecteur le soin d'en comparer les augmentations et les diminutions, et d'en tirer les conséquences.

II. — *Le budget originaire et le budget réalisé.*

ANNÉES.	BUDGET définitivement voté. RECETTES PRÉVUES.	RECETTES RÉALISÉES.	BUDGET DÉFINITIF DES DÉPENSES PRÉVUES.	DÉPENSES RÉELLEMENT EFFECTUÉES.
1840	1,201.7	1,234.4	1,156.8	1,353.7
1841	1,314.2	1,397.7	1,198.6	1,425.2
1842	1,254.0	1,330.9	1,370.0	1,440.9
1843	1,324.9	1,378.2	1,363.9	1,445.2
1844	1,345.1	1,384.7	1,405.0	1,428.1
1845	1,341.8	1,393.2	1,432.0	1,489.4
1846	1,361.1	1,399.2	1,494.9	1,566.5
1847	1,371.3	1,372.3	1,536.7	1,629.6
1848	1,748.8	1,767.9	1,824.6	1,770.9
1849	1,433.5	1,431.6	1,591.3	1,646.3
1850	1,358.1	1,431.6	1,460.6	1,472.6
1851	1,372.3	1,360.6	1,435.5	1,461.3
1852	1,450.3	1,487.3	1,504.7	1,513.1
1853	1,453.9	1,524.4	1,488.0	1,547.5
1854	1,782.4	1,802.0	1,528.8	1,988.0
1855	2,711.8	2,793.2	1,573.2	2,399.2
1856	1,777.7	1,913.9	1,620.0	2,195.7
1857	1,743.4	1,799.2	1,752.4	1,892.5
1858	1,781.6	1,871.3	1,761.4	1,858.4
1859	2,143.9	2,178.7	1,775.6	2,207.6
1860	1,917.6	1,962.1	1,830.6	2,084.0
1861	1,864.1	2,006.0	1,863.4	2,170.9
1862	1,995.6	2,177.8	1,991.8	2,212.8
1863	2,091.7	2,264.9	2,082.8	2,287.1
1864	2,134.7	2,204.9	2,127.9	2,256.7
1865	2,118.9	2,169.1	2,117.3	2,147.1
1866	2,100.6	2,192.8	2,097.3	2,203.0
1867	2,095.9	2,167.7	1,920.5	2,169.7
1868	2,098.3	2,156.4	1,980.8	2,137.0
1869	2,727.5	2,203.0	2,030.2	2,145.4

L'augmentation des recettes provient en partie, comme nous le verrons au chapitre suivant, du rendement plus considérable des impôts ; mais les ressources extraordinaires, comme nous l'avons fait remarquer dès l'abord, jouent également ici un rôle important. L'augmentation des dépenses a été généralement votée sous la forme de crédits supplémentaires, qui s'élevaient souvent à des sommes considérables, même dans les années de paix, chaque ministère venant à peu près annuellement en demander. On a vainement essayé, à plusieurs reprises, de mettre un frein à ces demandes.

Quatrième période. — Commençant en 1870.

Cette période s'ouvre, comme les précédentes, par une révolution : le second empire s'écroule au milieu des horreurs de la guerre pour faire place à la troisième République.

Il va de soi que nous n'avons à considérer ces grands événements qu'au point de vue des finances et pour envisager notre sujet sous toutes ses faces.

Au moment où la guerre de 1870 éclata, le gouvernement français ne disposait que d'un budget de paix. Il fallut créer aussitôt des ressources extraordinaires, qui ne pouvaient guère être demandées qu'à l'emprunt. Comment, en effet, les impôts, qui ne sont qu'une *part* proportionnelle des produits ou des revenus du contribuable, pourraient-ils fournir de nouvelles ressources quand la guerre prive les citoyens de la plupart de leurs revenus, quand le travail est arrêté, la production étouffée ?

Aussi bien, les 1499 millions 1/2 de dépenses extraordinaires devenues nécessaires furent-ils presque entièrement demandés à l'emprunt. Il restait à toucher 40 millions 1/2 sur l'emprunt de 1868 ; on y ajouta un emprunt d'environ 40 millions de rente 3 p. 100 émise à 60 francs, qui procura au Trésor environ 760 millions en 1870, environ 40 millions en 1871. 248 millions furent demandés à la Banque de France en à compte d'un emprunt plus considérable. Des ressources *diverses* produisirent environ 251 millions, composés surtout de trois éléments : 1° un emprunt indirect de 68 millions ; 2° les subventions des départements pour la mobilisation de la garde nationale évaluées à 85,970,461 francs ; 3° le produit de la vente des vivres aux habitants de Paris pendant le siège, 82,089,949 francs (1). Ces ressources diverses donnèrent encore un faible produit en 1871 ; les autres besoins extraordinaires de cette année durent être demandés au crédit.

On comprend que les déficits causés par une guerre désastreuse ne puissent se combler en un tour de main, et il n'est pas étonnant qu'après une lutte qui coûta à la France près de 10 milliards et nécessita la création de 700 millions d'impôts nouveaux, la grande tâche qui consistait à rétablir l'équilibre dans le budget ne pût que lentement s'accomplir. Le produit des nouveaux impôts comme celui des nouvelles surtaxes restèrent d'abord au-dessous des prévisions. Avant d'arriver aux résultats des années qui devaient retrouver des

(1) Beaucoup de vivres furent en outre distribués gratuitement.

excédents de recettes, réunissons, sous notre forme habituelle, les résultats des années de gêne, en y ajoutant cependant l'année déjà plus favorable de 1876.

Résultats financiers des années 1870-1876.

	Francs.
Recettes ordinaires et extraordinaires des années 1870-1876.......	22.058.306.928
Dépenses de tous genres..	21.959.145.757
Excédent des recettes.............	99.161.171

Situation financière de chacune des années 1870-1876.

ANNÉES.	RECETTES ORDINAIRES.	RECETTES EXTRAORDINAIRES.	TOTAL.	DÉPENSES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES
1870	1.939.545.642	1.499.467.437	3.439.013.079	3.439.013.079
1871	2.153.140.720	1.395.382.293	3.548.523.013	3.374.792.960
1872	2.519.621.107	286.490.661	2.806.111.768	2.948.029.052
1873	2.815.411.080	253.773.235	3.069.184.315	3.114.116.879
1674	2.888.261.436	13.610.767	2.901.872.203	2.966.286.483
1875	3.095.386.269	8.114.521	3.103.500.790	3.025.010.368
1876	3.186.869.264	3.232.496	3.190.101.790	3.091.896.936
Totaux.......	18.598.235.518	3.460.071.410	22.058.306.928	21.959.145.757

Les dépenses ordinaires s'élevaient à elles seules à 3,165,834,223 fr. en 1870, à 3,194,501,668 francs en 1871, à 2,894,321,279 francs en 1872, à 3,052,444,609 francs en 1873, à 2,860,970,636 francs en 1874, à 2,907,569,899 francs en 1875, à 2,959,333,619 en 1876.

Les chiffres ci-dessus montrent un excédent de recettes aux années 1871, 1875 et 1876, et un excédent de dépenses aux années 1872 à 1874. L'excédent de 1871 provient des emprunts, celui de 1875 de l'accroissement du rendement des impôts. Il est inutile de dire que des excédents de recettes ne sont un symptôme vraiment favorable que s'ils proviennent d'un rendement progressif des impôts, comme on le vit à partir de 1876.

Réglement législatif des budgets de 1870-1876.

ANNÉES.	FONDS DISPONIBLES REPORTÉS des exercices précédents.	RECETTES ORDINAIRES et extraordinaires.	TOTAL.	DÉPENSES ORDINAIRES et extraordinaires.
1870	»	3.439.013.079	3.439.013.079	3.439.013 079
1871	»	3.548.523.013	3.548.523.013	3.374.792.960
1872	60.000.000	2.806.111.768	2.866.111.768	2.948.029.052
1873	»	3.069.184.315	3.069.184.315	3.114.116.879
1874	»	2.901.872.203	2.901.872.203	2.966.236.483
1875	»	3.103.500.790	3.103.500.790	3.025.010.368
1876	»	3.190 101.760	3.190.101.760	3.091.896.936
Totaux	60.000.000	22.058.306.928	22.118.306.928	22 959.145.757

L'excédent des recettes sur les dépenses, tel qu'il résulte de ce tableau pour la période 1870-1876, n'est qu'un résultat relativement provisoire, aucune décision n'ayant encore pu être prise alors sur son application ; les autres chiffres sont au contraire définitifs (1).

COMPARAISON ENTRE LE BUDGET VOTÉ ET LE BUDGET RÉGLÉ LÉGISLATIVEMENT.

I. — *Budgets votés et leurs modifications ultérieures.*

(En millions de francs.)

ANNÉES.	RECETTES d'après la loi de finances.	RECETTES par suite des nouveaux votes des Chambres.	DÉPENSES d'après la loi de finances.	DÉPENSES résultant des modifications législatives.
1870	2,056.0	3,350.4	2,054.3	2,115.8
1871	2,190.1	3,530.9	2,161.2	2,180.1
1872	2,665.3	2,876.4	2,655.3	2,701.2
1873	2,800.8	3,092.5	2,708.1	2,757.2
1874	2,853.6	2,895.1	2,877.6	2,914.9
1875	2,923.7	2,961.5	2,944.6	2,979.7
1876	2,936.6	2,972.6	2,946.1	2,982.1
1877	3,121.4	3,140.2	3,120.7	3,139.4
1878	3,187.4	3,208.5	3,175.3	3,196.3
1879	3,569.1	3,416.7	3,568.1	3,596.4

(1) Nous aurons l'occasion de donner plus loin quelques chiffres postérieurs.

II. — *Budgets votés et budgets réglés définitivement.*

ANNÉES.	RECETTES.		DÉPENSES.	
	Budget comprenant les modifications législatives. Recettes prévues.	Recettes réalisées.	Budget comprenant les modifications législatives. Dépenses prévues.	Dépenses effectuées.
1870	3,450.4	3,339.0	2,115.8	3,439.0
1871	3,530.9	3,548.5	2,180.1	3,374.7
1872	2,876.4	2,806.1	2,701.2	2,948.0
1873	3,092.5	3,069.1	2,757.2	3,114.1
1874	2,895.1	2,901.8	2,914.9	2,966.2
1875	2,961.5	3,103.5	2,979.7	3,025.0
1876	2,972.6	3,190.1	2.982.1	3,091.8
1877	3,140.2	3.199.2	3,139.4	3,135.4
1878	3,208.5	3,585.3	3,196.3	3,524.1
1879	3,416.7	3,580.6	3,596.4	3,584.9

Avec l'année 1876 commencent, nous l'avons dit, les excédents de recettes, et cela par la somme respectable de 98,204,823 francs, à laquelle on put puiser pour des besoins ultérieurs. Cet excédent fut employé en partie, dès 1878, pour couvrir les dépenses des réformes télégraphiques et postales (19 millions pour 1879, 18 millions pour 1880) ; les 60 millions restants furent attribués à la caisse des chemins vicinaux.

L'année 1877 donna un excédent de recettes de 63,811,308 francs, qui furent appliqués : 20 millions pour porter en 1879 à 80 millions l'actif de la caisse des chemins vicinaux ; 17 millions pour augmenter d'autant en 1880 la caisse pour la construction des écoles ; et 26,834,065 francs pour couvrir en 1881 une partie du déficit évalué à 59,609,400 francs, provenant de la décharge de l'impôt du sucre.

Le budget ordinaire de 1878 présente de son côté un excédent de recettes de 60,084,946 francs dont 13,475,549 francs furent attribués à la compagnie des chemins de fer de l'Est en payement de sa créance ; 32,785,344 francs servirent à couvrir la moins-value du dégrèvement du sucre ; et 13,834,063 francs pour la moins-value s'élevant à 21 millions provenant de la réduction de l'impôt sur les vins.

Les chiffres de 1879 et années suivantes sont plus ou moins provisoires au moment où nous écrivons ces lignes ; le résultat définitif des comptes peut encore les modifier.

Nous avons ainsi rencontré, de 1876 à 1879, un ensemble d'excédents s'élevant à 288,182,620 francs et nous en avons montré l'application. Avant de passer aux années 1880 et 1881, dont les chiffres ne

sont pas encore absolument fixés (1), il est intéressant sans doute de donner un aperçu des dégrèvements ou *réductions d'impôts* votés dans les dernières années, et qui naturellement influencent leurs budgets.

Tableau des dégrèvements opérés de 1877 *à* 1882.

	Francs.
Budget de 1877 (Loi du 26 décembre 1876). Suppression des centimes additionnels au principal de l'impôt du sel (25 p. 100)........	7.198.000
(L. du 30 décembre 1876). Droit de timbre sur les contrats d'assurance conclus à l'étranger pour valeurs situées à l'étranger.......	250.000
Budget de 1878 (L. du 21 mai 1878. Réforme (c'est-à-dire réduction) du tarif des télégraphes........ (L. du 6 avril 1878). Réforme (c'est-à-dire réduction) du tarif postal.	19.000.000
(L. du 26 mars 1878). Suppression de l'impôt des savons...........	6.156.000
(L. du 26 mars 1878). Suppression de l'impôt sur la petite vitesse..	22.219.000
(L. du 13 juin 1878). Réduction du timbre des billets de banque à 20 cent. par 1,000 fr........	1.600.000
Budget de 1879 (L. du 22 déc. 1878). Réduction du timbre des effets de commerce de 1 fr. 50 à 50 cent. par 1,000 fr........	18.000.000
(L. du 22 déc. 1878). Suppression de l'impôt sur la chicorée.........	5.339.000
(L. du 22 déc. 1878). Réduction de l'impôt sur les huiles...........	2.000.000
(L. du 18 mars 1879). Suppression du timbre sur les mandats de poste.	1.000.000
(L. du 30 juillet 1879). Réduction du nombre des centimes additionnels sur les patentes de 43 à 20 cent........	18.201.050
(L. du 30 juillet 1879). Autres réductions sur l'impôt des patentes..	6.710.939
(L. du 22 déc. 1879). Modération de l'impôt sur les chevaux et voitures........	2.100.000
Budget de 1880 (L. du 19 février 1880). Suppression des droits de navigation sur fleuves et canaux........	3.000.000
(L. du 18 mars 1880). Suppression des droits d'inscription dans les Facultés........	1.126.815
(L. du 19 juillet 1880). Réduction de l'impôt du sucre :	
En 1880 (3 mois)........	17.780.000
En 1881........	59.609.400
(L. du 19 juillet 1880). Réduction de l'impôt sur les vins...........	71.000.000

(1) Nous possédons actuellement des documents plus récents, nous pouvons en conséquence donner des chiffres définitifs pour quelques années et des renseignements plus nouveaux pour d'autres. Nous les empruntons au rapport de M. Rouvier sur le budget de 1881, ils représentent la situation au 31 octobre 1883.

Tableau des excédents de recettes.

				Francs.
Exercice	1875,	chiffres	définitifs........	78,490,422
—	1876	—	—	98,204,823
—	1877	—	—	63,811,308
—	1878	—	—	62,356,878
—	1879	—	—	96,207,184
—	1880	—	—	130,312,810
—	1881	—	provisoires........	79,659,816

En 1882 il y a un excédent provisoire des dépenses de 31,968,293 fr. L'année 1883 présente aussi un excédent de dépense, qu'on peut provisoirement évaluer à 83 millions.

Budget de 1881 (L. du 15 juillet 1880). Modération de l'impôt des patentes	4.690.000
(L. du 3 mars 1881). Introduction du système des colis postaux (suppression des taxes de chemin de fer et autres y relatives)	2.520.000
Total à fin 1881	269.498.204

Le gouvernement ne proposait aucune réduction nouvelle pour 1882. Il faisait au contraire remarquer dans l'exposé des motifs de son projet de budget, déposé le 21 janvier 1881, que les réductions accordées jusqu'à ce jour n'avaient point encore produit tous leurs effets, et qu'il serait imprudent d'aller plus loin avant d'avoir pu en constater l'action. La commission du budget n'en proposa pas moins, mais sans succès, la suppression de l'impôt du papier (16,433,000 fr.). Par contre l'État prit volontairement à sa charge une partie des dépenses nouvelles que la suppression de la taxe scolaire imposait aux communes, déchargeant ainsi les plus pauvres d'entre elles d'une somme qui peut actuellement être évaluée à 25 millions.

D'autres dégrèvements sont encore projetés, et la dernière campagne électorale ne s'est pas fait faute non plus de mettre à cet égard nombre d'idées plus ou moins nouvelles en circulation.

Compte de liquidation et des *ressources extraordinaires*.

Le *compte de liquidation* créé par M. Thiers en 1871, à titre provisoire d'abord, était surtout destiné au rétablissement du matériel de guerre, aux achats d'armes et de canons, à la construction des fortifications nécessaires pour remettre en état de défense les frontières ouvertes par les cessions de territoire.

Les mesures à prendre à cet effet furent alors longuement discutées, et si le côté militaire de la question fut généralement traité comme une question non destinée à la publicité, le côté financier en fut publiquement discuté.

Nous ne voulons ici que résumer brièvement, en puisant dans les rapports et les projets de loi parus au *Journal officiel* (1), les chiffres les plus importants de ce compte de liquidation, et du *budget sur ressources extraordinaires*, nommé aussi *budget extraordinaire*, qui l'a remplacé.

Le compte de liquidation se divise en deux parties, l'une qui se termine en 1876, l'autre, également close aujourd'hui, car on en a demandé la clôture avec insistance, de crainte qu'il ne s'éternisât, les parlements français étant instinctivement défavorables aux comptes annexes, ils y voient pour les gouvernants une tentation

(1) Voy. à la table dudit journal, v° *Compte de liquidation*.

Résumé des principales données du compte de liquidation et du budget extraordinaire.

		CRÉDITS OUVERTS.	PAYEMENTS effectués jusqu'au 30 décembre 1880.	SOMMES à appliquer en 1881 et années suivantes.	RESSOURCES réalisées à la fin de 1880.
		Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
Compte de liquidation	1re partie	829.341.479	829.341.479	»	829.341.479
	2e partie	1.165.216.711	1.073.367.218	91.849.493	1.069.202.134
Budget ordinaire : dépenses sur ressources extraordinaires	1877	16.094.247	16.094.247	»	334.327.693
	1878	318 233.446	318.233.446	»	
Budget extraordinaire	1879	416.456.204	291.126.659	125.329.544	181.103.852
	1880	674.443.874	437.130.148	237.313.726	92.902.116
	1881	234.287.504	»	234.287.504	19.477.039
	Total	3.654.073.465	2.965.293.197	688.780.267	2.526.854.313

perpétuelle de dépenses extra-budgétaires. Cette crainte cependant ne devait pas se réaliser cette fois, à en juger par le compte définitif présenté à la Chambre le 21 mars 1881, chaque article, même minime, de ce compte, ayant été législativement autorisé.

Le premier compte de liquidation va donc de 1872 à 1875; le second embrasse les années 1876-1878. Dans les budgets *ordinaires* de 1877 et 1878, on rencontre encore des *dépenses sur ressources extraordinaires*, mais, à partir de 1879, ces dépenses figurent à part comme budget *extraordinaire*. Le tableau résumé qui précède (Voy. p. 518) présente un aperçu de la situation des comptes de liquidation et du budget sur ressources extraordinaires.

En comparant la quatrième colonne avec la première, on voit qu'il restait à réaliser au moment où ce tableau a été dressé 1,127,719,132 francs de ressources; on sait qu'un emprunt d'un milliard (exactement 999,967,365 francs) en 3 p. 100 amortissable avait été voté dans l'intervalle (1).

Si l'on compare par contre la quatrième colonne avec la seconde, on s'aperçoit qu'il a été dépensé plus qu'il n'a été réalisé, ce qui naturellement s'explique par l'intervention de la dette flottante, qui, envisagée comme ressource disponible, consiste : 1° en fonds perçus par le Trésor, mais dont l'emploi n'est pas immédiat, qu'on peut par conséquent emprunter; 2° dans l'émission de *bons du Trésor* et autres *obligations à court terme*.

Ces obligations ont fréquemment servi dans le compte de liquidation. Pour sa seconde partie seule, il en fut émis pour 937,937,000 fr. dont 167 millions avaient été déjà amortis en 1880, et dont 124 millions échéaient en 1881. Les trois années suivantes doivent en voir rembourser 170 millions chacune ; 131,937,000 francs échoient en 1885, en sorte qu'il n'en restera plus que 5 millions à amortir en 1886.

L'année 1880 présentait, nous l'avons dit, un excédent provisoire de 124,608,560 francs, et la loi de finances du 21 décembre 1879 avait statué que l'excédent éventuel de cet exercice serait consacré au remboursement des obligations à court terme échéant en 1880. L'on était tellement sûr d'avoir un excédent qu'on n'ouvrit pour cet objet qu'un crédit insignifiant au ministre des finances, en dehors de l'excédent éventuel.

(1) Il ne faut pas oublier que nous parlons maintenant d'actualités courantes, de sorte que les chiffres changent pour ainsi dire chaque jour, tantôt par le payement d'une dette, tantôt par l'ouverture d'un nouveau crédit. — Comme nous l'avons répété, du reste, le (projet de) *budget de* 1883 ne nous est parvenu que pendant l'impression de ce volume; pour en tenir compte nous nous bornerons à lui consacrer un court appendice joint à ce chapitre qui était rédigé dès la fin de 1881. Nous en reproduisons d'ailleurs les chiffres (votés) au chapitre XXI.

Les comptes se présentent dès lors comme suit :

	Francs.
Obligations à échoir	167.000.000
Crédits disponibles (ch. V du ministère des finances, etc.)	134.063.021
Reste	32.936.979

Somme qui fut payée en attendant par la dette flottante, et finalement par l'excédent des recettes. Cet excédent se trouvait ainsi réduit à 91,671,822 francs dont 15 millions à déduire pour la moins-value possible causée par le dégrèvement du sucre (1).

	Francs.
L'excédent provisoire de l'année budgétaire 1880 s'élève donc à	76.671.882
A ajouter, solde disponible des années 1876-1879	12.931.606
Total	89.603.488
Mais d'autre part le découvert s'est augmenté depuis 1870 de	83.219.283
Et si, en le compensant, on ramène la dette au chiffre qu'elle avait au commencement de la troisième République, il reste enfin, comme excédent net de la dernière période décennale	6.384.205

Le budget complet de 1883 est reproduit au chapitre XXI. (Voy. aussi le résumé p. 524.)

Appendice du chapitre XV. Le budget de 1883.

Nous avons fait remarquer que la situation financière actuelle, c'est-à-dire la situation présente, est constamment en mouvement et change à vue d'œil. Quelques mois se sont écoulés depuis que nous écrivions le chapitre qui précède. Dans l'intervalle, un ministère est tombé et a été remplacé par le ministère Gambetta, qui lui-même dura peu et fit de nouveau place à un ministère Freycinet. L'année 1881 s'était ainsi écoulée, et il fallait au commencement de 1882 préparer le budget de 1883.

Un premier projet, conforme aux principes antérieurs, put être encore rédigé par le ministre des finances du cabinet Gambetta, M. *Allain-Targé*. Mais M. *Léon Say*, successeur de ce dernier dans le cabinet Freycinet, rejeta ce projet qui, par suite, ne vint pas devant les Chambres, et en présenta un second, établi sur des bases nouvelles.

En essayant de résumer ici le nouveau budget, nous nous bornerons à en relever les points qui ont un intérêt permanent, et à es-

(1) Article inscrit pour ordre : par des raisons de comptabilité on avait dû porter une certaine quantité de sucre comme payant encore l'impôt entier; il fallait par conséquent déduire une somme correspondante pour l'excédent prévu.

quisser la situation financière actuelle d'après son exposé des motifs. On verra de la sorte que les brillants excédents des recettes avaient excité à des dépenses exagérées, presque menaçantes pour l'équilibre du budget. M. Léon Say, en se proposant de parer à ce danger, est traité par quolques-uns de pessimiste. Mais maintenant, à en juger par les journaux, on paraît lui rendre justice.

M. Say s'élève d'abord contre la manière d'évaluer les recettes d'un exercice futur. Elle consistait à prendre, comme base des évaluations budgétaires, non pas l'année immédiatement avant cet exercice, par exemple, pour 1882, non les recettes prévues de 1881, qu'on ne connaît pas encore, mais les recettes réalisées en 1880.

Un intervalle de deux ans séparait ainsi chaque budget des comptes qui lui servaient de base ou de point de comparaison, et par suite, l'excédent des recettes effectuées sur le montant des recettes évaluées, au lieu de présenter les résultats d'une année, donnait en réalité celui de deux années; c'était un chiffre fictif.

Ce procédé s'expliquait d'ailleurs par le fait que les prévisions budgétaires doivent être dressées presque un an à l'avance, par exemple, en janvier 1881, pour le budget de 1882, et il semblait ainsi qu'on ne pût s'appuyer que sur les résultats de l'année écoulée, ici sur les résultats de 1880, ceux de 1881 n'existant point encore et ne pouvant servir de point de départ.

Tenant compte de cette difficulté, M. Say propose, tout en dressant les prévisions ou le budget de l'année suivante dès le mois de janvier de l'année courante, et en s'appuyant surtout sur l'année écoulée, de faire entrer en ligne désormais aussi cette même année courante, 1882 par exemple, pour le budget de 1883. Ainsi donc, pour 1883, on ajouterait à chaque article des recettes effectuées en 1881, et pour représenter les résultats probables de 1882, l'excédent moyen des trois années précédentes (en l'espèce, 1879, 1880 et 1881), ou inversement, en en déduisant, s'il y a lieu, la moyenne des moins-values (1). C'est sur ces bases qu'il établit les prévisions budgétaires de 1883, et il pense que les évaluations ainsi augmentées pourraient bien rester encore au-dessous du rendement effectif, les excédents de l'année courante (1882) n'étant pas pris en considération, puisqu'on ne fait entrer en ligne de compte que la plus-value antérieure.

M. Say appuie surtout son innovation sur ce qu'elle fait mieux connaître la situation réelle, tandis que les excédents en apparence si brillants ne font que pousser les Chambres à des dépenses imprudentes, et corroborent le préjugé que la force imposable de la France

(1) C'est la moyenne des cinq années qui fut adoptée lors du vote du budget de 1883 et qui est proposée pour 1884.

est inépuisable, et qu'on peut faire toutes les dettes sans se gêner, pourvu qu'on puisse montrer, en compensation, des chemins de fer et des routes nouvelles, des forts construits, des vaisseaux, des canons, des magasins remplis.

Il résulte en outre des calculs de M. Say que, du 22 décembre 1880 au 28 février 1882, les Chambres ont voté pour 1,179,384,909 francs de dépenses extraordinaires, qui sont toutes à la charge de la dette flottante, et que cependant on proposait pour 621 millions de nouveaux crédits, ce qui ferait, avec les millions destinés aux chemins et aux maisons d'école, un total de plus de 2,300 millions et porterait la dette flottante, en y comprenant le découvert des exercices antérieurs, au chiffre effrayant de 3 milliards. Et comme l'état du marché ne permettait guère de songer à un nouvel emprunt, l'ensemble de la situation que l'exposé de M. Say éclaire d'une si vive lumière serait en réalité assez difficile malgré son éclat apparent.

Nous nous bornerons à résumer les tableaux du projet de budget de M. L. Say, car ils ne présentent que la situation du moment. D'ailleurs, le détail des chiffres est bien moins intéressant pour nous que les principes qui leur servent de base. Nous allons donc l'esquisser à grands traits.

Les projets de budget de M. Allain-Targé portaient en dépenses ordinaires et extraordinaires une somme de 3,594 millions; M. Say réduit cette somme à 3,285,5 millions, soit 308,5 millions de dépenses extraordinaires en moins; ou plutôt, comme il transporte au budget ordinaire 55 millions (1) de dépenses permanentes inscrites à tort au budget extraordinaire, il resterait à couvrir 363 millions des dépenses extraordinaires prévues par le budget Allain-Targé.

Pour trouver cette somme, M. Say retranche au ministère des travaux publics 190 millions, et au ministère de la guerre 81 millions de crédits qui, ne devant pas être employés dans l'année, n'avaient pas besoin de charger le budget; et comme 52 millions et demi de dépenses étaient inscrites à tort au budget extraordinaire, il restait à trouver 40 millions; M. Say réduit d'autant les crédits prévus au budget du ministère des travaux publics, chapitre des chemins de fer, se réservant de passer ces constructions à l'industrie privée.

Voilà pour les dépenses. Au budget des recettes du projet Allain-Targé, le produit des impôts était évalué à 2,954 millions, comprenant un prélèvement de 32 millions sur les excédents des années précédentes; enfin la dette flottante fournissait 621 millions, dont 600 à couvrir plus tard par voie d'emprunt. M. L. Say, au contraire, ne veut

(1) En réalité 52 millions 1/2 seulement; 2 millions 1/2 sont une addition postérieure.

à aucun prix d'un nouvel emprunt, et établit à cet effet son budget comme suit : Produit des impôts, 3,030 millions (1) ; ressources spéciales (remboursement des avances faites par l'État aux chemins de fer sous la forme de garantie d'intérêts), 258 millions ; ensemble 3,288 millions, et par suite, 310 millions de moins que n'avait proposé M. Allain-Targé.

Ce dernier demandait 621 millions à la dette flottante, tandis que M. L. Say se contente de 258 millions de ressources extraordinaires ; c'est une différence de 363 millions ; et comme M. Say ne réduit l'ensemble des recettes que de 310 millions, il lui faut encore 53 millions pour rétablir l'équilibre. Il obtient ces 53 millions par sa nouvelle méthode d'établir les prévisions des recettes budgétaires (2). Cette méthode, qui a été expliquée plus haut, lui fait trouver pour le produit des impôts 85 millions de plus que M. Allain-Targé. Ce chiffre de 85 millions lui permet de renoncer aux 32 millions que M. Allain-Targé demandait aux excédents de recettes des années antérieures.

Enfin, quant à l'importante question de la dette flottante, M. L. Say propose une solution remarquablement ingénieuse dans sa simplicité, savoir, de transformer en rente amortissable 3 p. 100 les dépôts accumulés des caisses d'épargne et des cautionnements. Nous résumons l'explication qu'il donne de cette mesure, qui ne fut pas d'abord bien comprise. Ces dépôts, pour lesquels il paye un intérêt, disait en substance M. Say, l'État en fait emploi, et en réalité ils sont actuellement absorbés ; donc, leur remplacement par du 3 p. 100 amortissable ne constitue au fond qu'une mesure d'ordre facilement exécutable. En effet, si les déposants des caisses d'épargne viennent à réclamer des remboursements pour un montant supérieur à l'encaisse du moment, il suffira de vendre en bourse le nombre d'obligations amortissables nécessaire pour compléter la somme. La consolidation en rente amortissable procure d'ailleurs l'avantage de décharger lentement, mais sûrement, l'État de sa dette par le service des annuités.

Le budget dressé par M. Léon Say contient enfin un tableau de la situation des années 1875 à 1881, celle du moment même où il le présentait. Mais comme l'état du Trésor se modifie tous les jours, nous nous bornons à renvoyer aux chiffres donnés page 516 en note.

Quant aux *résultats* définitifs de 1882, on ne les connaissait pas encore. Donnons donc un tableau comparatif du projet de budget de M. L. Say pour 1883 avec le budget voté pour 1882.

(1) D'après le nouveau mode d'évaluation.

(2) Cette idée, qui souleva d'ardentes contradictions au moment où elle fut émise, a gagné plus tard l'adhésion de la plupart de ses adversaires.

Budget des recettes pour 1883, *rapproché des recettes votées pour* 1882.

	En millions de francs.	
	1883.	1882.
I. Contributions directes et taxes y assimilées	410.6	400.0
II. Produits domaniaux autres que ceux des forêts	20.6	15.1
Produits des forêts	35.8	38.5
III. Contributions indirectes :		
Enregistrement	602.0	552.1
Timbre	160.7	145.0
Douanes	385.2	331.9
Impôts de consommation	1,099.6	1,033.8
Postes	131.7	112.4
Télégraphes	32.7	25.7
Total des contributions indirectes	2,411.9	2,200.9
De plus pour l'Algérie	19.9	2.5
IV. Divers revenus :		
3 p. 100 sur les valeurs mobilières	48.6	40.4
Instruction supérieure	3.6	3.5
Amendes	8.2	7.9
Revenus de l'Algérie	0.0	27.0
Retenues pour les pensions	21.3	20.7
V. Produits divers du budget	49.9	47.4
Ensemble	3,030.2	2,805.9
Prélèvement sur les exercices antérieurs	0.0	50.6
Ensemble	3,030.2	2,856.5

Budget des dépenses pour 1883, *comparé aux dépenses votées pour* 1882.

	En millions de francs.	
	1883.	1882.
I. Dette publique, dotations, dépenses des Chambres législatives	1,319.6	1,271.4
II. Administration générale :		
Ministère de la justice { justice	35.9	35.7
Ministère de la justice { cultes	53.6	53.6
— des affaires étrangères	14.3	13.7
— de l'intérieur	69.7	72.3
— des finances	19.8	19.5
— des postes et télégraphes	12.1	2.0
— de la guerre	587.1	571.4
— de la marine et des colonies { Marine	219.7	166.4
— de la marine et des colonies { Colonies	33.0	30.7
— de l'instruction publique et des beaux-arts :		
Instruction publique	116.8	106.2
Beaux-arts	16.9	17.9
— du commerce (1)	22.6	12.9
— de l'agriculture	24.5	16.4

(1) Le *Temps* du 1er juin 1882 et d'autres feuilles de cette date rapportent une délibération de la commission du budget, dans laquelle le ministre du commerce se plaint de ce que ses attributions sont si restreintes, ce qui prouverait qu'on a eu tort de dédoubler, en novembre 1881, le ministère de l'agriculture et du commerce.— Un député proposa alors d'attribuer les douanes au ministre du commerce; mais le ministre des finances s'y opposa en déclarant que les droits de *douanes sont avant tout un impôt*.

	En millions de francs. 1883.	1882.
Ministère des travaux publics :		
1. Travaux ordinaires	89.5	86.1
2. Travaux extraordinaires	50.2	46.6
Total du titre II	1,365.7	1,257.7
III. Frais de perception et d'exploitation :		
Ministère des finances	179.9	173.7
— des affaires étrangères (75,500 fr.)	0.0	0.0
— des postes et télégraphes	125.0	114.1
— de l'agriculture	16.2	15.9
Total du titre III	321.1	303.7
IV. Remboursements, non-valeurs, etc. :		
Ministère des finances	13.8	14.2
— de l'intérieur	4.3	4.3
— des postes et télégraphes	2.9	2.8
— de l'agriculture	0.1	0.1
Total du titre IV	21.1	21.4
Total général des dépenses (1)	3,027.6	2,854.3

Nota. — Les sommes pour l'Algérie sont autrement distribuées en 1883 qu'en 1882, et leurs évaluations ont été augmentées. La division I à IV est également nouvelle. Nous renvoyons du reste au chapitre XXI où l'on trouvera *in extenso* le budget de 1883.

CHAPITRE XVI

LES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DANS LE BUDGET FRANÇAIS

L'augmentation des recettes et des dépenses est un phénomène général, on le retrouve dans tous les États civilisés. Les populations s'accroissent, et en même temps les besoins à satisfaire ; il est vrai qu'il en résulte aussi un surcroît de revenus. La production des richesses, en se multipliant, fait naître des besoins nouveaux et fournit en même temps le moyen de les satisfaire. Chaque progrès de la civilisation étend le domaine des services publics, et cause ainsi une augmentation de dépenses, mais c'est pour mieux féconder les progrès accomplis. Et chaque amélioration, chaque pas en avant réagit puissamment sur la société économique et provoque de nouveaux progrès. Telles sont les causes générales de l'accroissement des budgets chez tous les peuples civilisés (2).

(1) Les totaux pour chaque ministère se trouvent par une simple addition de leurs articles. Par exemple, quant aux postes et aux télégraphes :

I. Dette publique, etc	0.0	millions.
II. Administration générale	12.1	—
III. Frais de perception	125.0	—
IV. Remboursements, etc	2.9	—
Total pour ce ministère	140.0	millions.

(2) Il ne faut pas oublier d'autre part que la diminution de la valeur de l'argent

La polémique des oppositions ne signale sans doute volontiers que l'accroissement des *dépenses*. Ils ont l'air de croire que le cas ne se présente pas ailleurs, comme si le gouvernement qu'ils attaquent était le plus prodigue qui fût au monde !

Quant à nous, sans nous arrêter aux causes générales qui viennent d'être indiquées, nous nous proposons de rechercher quelles sont les causes particulières à la France qui agissent sur l'accroissement des recettes et des dépenses. Dans ces dernières années, l'influence de ces causes a produit des effets brillants au point d'en rendre jalouses les autres nations de l'Europe.

Pour entrer dans le fond de notre sujet, demandons-nous d'abord quels ont été les résultats des années *antérieures*. On ne pourrait guère utiliser ici de longues colonnes de chiffres, car la législation a souvent changé ; il y eut de *nouvelles taxes* ou des *dégrèvements*, ou aussi les produits ont été influencés par quelque événement extraordinaire comme la guerre, des accroissements ou des pertes de territoire.

Quiconque étudie le tableau où l'on compare les recettes prévues aux recouvrements effectués (p. 510), remarquera qu'en dehors des années 1849 et 1851, tous les exercices ont donné des excédents de recettes ; l'on en trouve même un de 182 millions, un autre de 173 millions, puis des excédents de 136, de 92, de 89 millions, etc. Mais ces excédents proviennent d'emprunts et non de recettes ordinaires ; et c'est à la période de 1840 à 1846 que nous sommes obligé de remonter pour trouver une série d'années où les excédents proviennent de l'impôt seulement.

Les recettes prévues pour ces sept années s'élèvent à la somme de 9,162,8 millions, ce qui donne pour chaque année une moyenne de 1,309 millions. La somme des excédents sur les prévisions s'élève pour la même période à 355,3 millions, soit à une moyenne de 50,7 millions par an, c'est près de 3,9 p. 100 des prévisions annuelles.

Mais ces résultats eux-mêmes ont subi l'influence d'un élément qu'il faut indiquer. Les tableaux qui servent de base à nos calculs comprennent en effet les contributions locales qui ont été ajoutées aux impôts directs sous la forme de centimes additionnels, et ceux-ci, étant en majeure partie des impôts de répartition, ne sont guère susceptibles d'augmentation. Les excédents proviennent donc sur-

contribue à grossir, mais pour les yeux seulement, les chiffres des budgets. Il en est de même de l'usage qui prévaut d'y porter les *recettes brutes* au lieu des *recettes nettes*. En France, l'adoption du produit brut date de plus d'un demi-siècle, tandis que les autres États n'ont suivi cet exemple que peu à peu, souvent partiellement seulement ; quelques-uns en sont encore au produit net. Sous peine de commettre des erreurs capitales, il faut toujours se rappeler ces différences quand on remonte une longue série d'années, ou aussi quand on compare entre eux des pays différents.

tout des contributions indirectes, cette expression prise dans son sens le plus large. Les contributions indirectes se sont accrues, de 1840 à 1846, de 276,6 millions, soit d'une moyenne annuelle de 39,5 millions ; si l'on compare ces 39,5 avec le produit moyen des contributions indirectes (765 millions), l'accroissement annuel s'élève à 3,17 p. 100.

Comparons maintenant avec ces données les quatre années 1866-1869 (les années 1864 et 1865 sont laissées de côté, parce que l'enregistrement et l'impôt des sucres ont alors subi certains changements). Nous trouvons pour ces quatre années un accroissement de 271,8 millions, soit une moyenne annuelle de 67,9 millions, ou 5,44 p. 100. La somme totale des recettes de cette période s'élève en effet à 8,720 millions, dont 1,247 millions de moyenne annuelle pour les contributions indirectes (1).

Pour l'époque actuelle nous essayerons de comparer entre elles cinq années à peu près normales, savoir, les années 1876, 1877, 1878, 1879 et 1880, en nous appuyant sur le rapport du budget de 1882, rédigé par M. le député Maurice Rouvier.

Dans cet essai, nous ne pouvons naturellement que raisonner sur des chiffres peu élastiques ; mais on trouvera dans notre travail des éléments d'appréciation suffisants, pour donner aux circonstances accessoires la considération qu'elles méritent. On reconnaîtra aussi sans peine que les apparences sont plus brillantes que la réalité; mais, quelle que puisse être l'erreur d'optique, la réalité demeure suffisamment belle et solide (2).

ANNÉES.	RECETTES PRÉVUES AU BUDGET.	MONTANT DES EXCÉDENTS de recettes effectuées.	PROPORTIONS en tant pour 100.
1876	3.190.101.760	98.204.823	3.07
1877	2.796.671.540	63.811.308	2.28
1878	2.816.034.261	60.084.946	2.13
1879	2.956.245.416	66.081.543	2.23
1880	2.956.201.331	124.608.560	4.22
Ensemble...........	14.715.254.308	412.791.180	0.00
Moyenne	2.943.050.861	82.558.236	3 00

(1) Cette expression prise dans son sens le plus large, y compris par exemple les postes, etc.

(2) Nous avons en vain cherché à établir un budget de l'État pur et simple, c'est-

Les contributions indirectes ont certainement une part importante dans ces excédents (1). Mais si cette augmentation des recettes est en relation naturelle et constante avec l'augmentation de la population et de la richesse qu'on remarque dans tous les pays, il faut reconnaître qu'elle est aussi due en France à des causes spéciales, et à deux d'entre elles surtout.

La première cause des excédents est dans la surélévation des taxes, depuis 1871, et dans l'établissement de nouveaux impôts.

La France a supporté assez facilement les 700 millions d'impôts nouveaux dont elle dut se charger. Sa population s'est montrée suffisamment active et riche pour faire face sans trop de difficulté à cet énorme fardeau, par un prélèvement correspondant sur ses bénéfices annuels. La consommation n'en fut pas diminuée; elle continua plutôt à grandir aussi rapidement que par le passé; si bien qu'un accroissement des impôts indirects d'au moins 4 à 5 p. 100 par an se maintient certainement, même pour les 700 millions de nouveaux impôts, et ces seuls 5 p. 100 suffisent pour produire un chiffre de 35 millions venant en augmentation des excédents antérieurs.

La seconde cause des excédents, c'est l'augmentation du prix des choses. Les droits d'enregistrement en subissent directement le contre-coup, puisqu'ils grèvent surtout les contrats immobiliers, les successions et les frais de justice. Les immeubles ont augmenté de valeur; il en est de même des héritages, des affaires litigieuses; et comme la plupart des droits d'enregistrement sont proportionnels, leur produit devait augmenter en raison directe de ces plus-values.

D'autres causes encore ont influé sur la marche ascendante de certains impôts. Nous n'en voulons signaler qu'une, en raison même de son caractère anormal. Il semble au premier abord bien étrange que les droits sur les vins produisent davantage malgré les dévastations du phylloxéra ; et pourtant, c'est malheureusement ce fléau qui est la cause principale de cet accroissement. Le phylloxéra, en effet, n'a pas diminué la consommation des vins. Le commerce s'est adressé à l'étranger et en a importé, au droit de 5 francs par hectolitre, des millions d'hectolitres de vins qui, sans le fléau, n'auraient jamais passé la frontière (2).

à-dire abstraction faite des dépenses locales; ce n'est possible que pour les recettes prévues, et non pour les recouvrements effectués. Comme cependant les excédents ne ressortent sérieusement que des recettes et dépenses réelles, en nous appuyant sur les chiffres ci-dessus, nous devons avertir que les recettes de l'État se trouvent ainsi augmentées de 350 à 360 millions de centimes additionnels locaux.

(1) Depuis, M. L. Say, dans son exposé des motifs du budget de 1883, a également attribué aux contributions indirectes la cause de ces excédents.

(2) On sait que des quantités énormes de vins espagnols, italiens et hongrois ont

Passons maintenant aux causes qui ont contribué à accroître les dépenses.

La première, qui se rencontre un peu partout, et qui appartient plutôt aux causes générales, c'est que la plupart des États contractent trop facilement des dettes et les accumulent ensuite par les consolidations. Or chaque emprunt impose le payement d'intérêts, et les intérêts figurent au budget, à perpétuité.

Sans doute on a commencé, en France aussi, à emprunter en rentes amortissables, mais cette méthode n'en grève pas moins pour l'instant le budget d'un service annuel prélevé sur les 150 millions devenus disponibles par le remboursement de la dette contractée auprès de la Banque de France, somme qui aurait pu être employée à des dégrèvements.

Aussi, malgré sa belle situation financière actuelle, la France n'est pas encore parvenue à diminuer de moitié la charge des 700 millions d'impôts qu'elle s'est imposée après la guerre. Il en reste au moins 400 millions encore, dont 300 peuvent même être considérés comme devant rester une charge permanente, affectée aux services des emprunts de guerre. Une conversion possible du 5 p. 100 en 4 p. 100 aurait cependant pour effet de mettre à la disposition du Trésor un nouvel excédent de 70 millions (1).

Une seconde cause d'augmentation de dépense qui est peut-être moins active qu'autrefois, c'est l'escompte ou l'emploi anticipé des excédents de recettes qu'on prévoit. Ceux-ci se révèlent d'assez bonne heure; le ministre des finances peut en effet apprécier jour par jour, par le mouvement de ses caisses, aussi facilement qu'il mesurerait la crue d'un fleuve, quand la recette sera au niveau prévu, quand elle l'aura dépassé. Et aussitôt qu'on voyait un excédent, on trouvait également une raison pour le dépenser. Sans doute les diverses dépenses ne peuvent pas toujours être classées rigoureusement d'après leur degré de nécessité; les dépenses indispensables sont seules reconnaissables à première vue ; et plus l'on s'avance vers celles qui sont simplement utiles ou agréables, plus les opinions varient sur leur caractère. Les dépenses d'une nature douteuse ou contestable doivent donc rester au second, même

pénétré en France dans ces dernières années pour y servir à la fabrication du bordeaux. Le phylloxéra, joint aux mauvaises récoltes, a en outre élevé *le prix* du vin; et comme, dans la vente au détail, l'impôt est proportionnel au prix, il devait aussi rendre davantage. Mais il est certain qu'on se passerait volontiers de l'excédent provenant de semblables causes.

(1) Une conversion en 4 1/2 p. 100 a eu lieu en mai 1883, mais les dépenses ont augmenté depuis lors, et les 35 millions gagnés ne pourront pas être employés en dégrèvements.

au troisième plan. Mais c'est là qu'elles attendent le moment favorable, et ce moment dépend autant des excédents disponibles que du talent des députés qui en demandent l'emploi. Autrefois les excédents étaient peu considérables, les dépenses nécessaires les absorbaient plus aisément. S'il n'existait pas un frein dont il sera encore question, les excédents, bien que plus considérables, seraient encore plus vite absorbés de nos jours.

Une troisième cause d'augmentation vient en effet de l'abus que certains députés font de leur initiative parlementaire, en ne l'employant pour ainsi dire qu'à provoquer de nouvelles dépenses. On se montre plus circonspect dans le parlement anglais. On y pense volontiers que l'équilibre du budget a fait l'objet du travail approfondi du ministre des finances et ne doit pas être mis en péril par le premier amendement venu. Or, comme le dit un proverbe vulgaire, « trop de cuisiniers gâtent la sauce, » et il n'est certes pas moins dangereux que trop de mains puisent dans la même caisse. Il faut s'en tenir au principe : « *une* caisse, *un* caissier. »

Si le goût des dépenses paraît avoir un peu diminué récemment dans les sphères ministérielles et parlementaires de la France, c'est là un phénomène tout relatif. Le grand ébranlement des années 1870-1871 est encore trop récent pour ne pas retenir, quoique avec une force toujours moindre, sur cette pente dangereuse, qu'une institution comme celle du budget extraordinaire rend encore plus glissante.

Par suite des expériences faites sous l'Empire, on n'avait pas voulu entendre parler d'abord d'un budget extraordinaire ; on nourrissait même un préjugé absolu contre toute création de ce genre. C'est pour cette raison, qu'aujourd'hui encore, le budget extraordinaire s'appelle le budget des *dépenses sur ressources extraordinaires.*

Ces dépenses sont en général couvertes par des émissions de rentes 3 p. 100 amortissable ; pour une dépense effective de 100 millions, par exemple, on ne se charge ainsi que d'une rente annuelle de 4 à 5 millions, ce qui fait paraître — mais paraître seulement — plus lent l'accroissement des dépenses. Ce système a au moins l'avantage de faire marcher de pair avec les dépenses un amortissement systématique de la dette. Mais l'existence du budget extraordinaire, de quelque nom d'ailleurs qu'on l'appelle, sert de paratonnerre au budget principal qui est ainsi protégé contre les projets de dépenses les plus dangereux.

Les grands projets de construction de chemins de fer, de routes et de canaux, méritent quelque peu cette qualification (1). Ils sont dan-

(1) Comparez l'excellente brochure de M. Léon Say, *Le rachat des chemins de fer*, Paris, 1881.

gereux, malgré tout le bien qu'on peut en dire, parce que les populations intéressées en demandent ardemment la réalisation, parce que leurs députés sont en quelque sorte forcés de soutenir leurs vœux sans tenir compte de la situation générale du trésor, et que le gouvernement se trouve souvent dans l'impossibilité d'y résister.

Si du moins toutes ces constructions devaient être productives d'intérêts pour les capitaux qu'elles exigent, les scrupules tomberaient en partie. Mais il ne faut pas oublier que nombre d'entre les lignes projetées ne pourront même pas couvrir leurs frais d'exploitation !

Les dépenses de ce genre ne figurant pas au budget principal, il en résulte que les dépenses ordinaires ou générales augmentent plus lentement; les excédents de recettes réelles sur les évaluations deviennent des excédents des recettes sur les dépenses; cependant l'existence du budget extraordinaire, en déchargeant le budget ordinaire des dépenses qui n'y ont pas nécessairement leur place, fournit au ministre des finances des arguments pour rejeter bien des demandes, que des considérations toutes politiques rendraient difficiles à refuser (1).

(1) Voy. chap. XXIII et dernier.

LIVRE V

RECETTES ET DÉPENSES LOCALES

CHAPITRE XVII

LES DÉPARTEMENTS

Les dépenses et les recettes locales sont en si étroites relations avec les finances de l'État, qu'il est indispensable d'en donner ici un aperçu.

Le *budget sur ressources spéciales* qui leur est consacré était, il y a environ quarante ans, encore si bien fondu dans le budget général qu'il était difficile de l'en séparer. Mais la nécessité d'une séparation s'est fait de plus en plus sentir, quoiqu'elle ne soit pas encore entièrement réalisée.

Cette confusion était au reste à peine justifiable quant au budget lui-même. On comprendrait tout au plus le mélange dans les pièces comptables présentées à la cour des comptes, parce que celle-ci n'a pas tant à examiner si les recettes et les dépenses proviennent ou non des communes et des départements, qu'à veiller si les sommes perçues par les receveurs et spécialement si les centimes additionnels destinés aux dépenses locales qui sont encaissés avec les contributions directes, l'ont été régulièrement et si les écritures ne laissent rien à désirer.

La fixation des recettes et des dépenses locales est d'ailleurs en dehors des attributions du gouvernement; les communes et les départements jouissent à cet égard d'une assez grande indépendance. La loi se borne souvent à établir des maxima qu'ils ne peuvent dépasser sans autorisation. Le gouvernement ne connaît donc pas d'avance le montant des sommes qui sont nécessaires, et il ne les inscrit au budget que par approximation. Les communes ont d'ailleurs bien d'autres revenus que les centimes additionnels, et le gouvernement n'en connaît le chiffre qu'*après coup*. Toutefois, pour les départements, le ministre de l'intérieur connaît dès l'abord toute l'étendue des ressources et des dépenses.

Bien que le budget sur ressources spéciales forme un tout, il se divise en sections rattachées aux divers ministères compétents. Ainsi les recettes et les dépenses des départements sont rattachées au ministère de l'intérieur, celles des communes au ministère des finances. Ces dernières n'y figurent en outre que comme sommes à rembourser, tandis que les articles du budget départemental se présentent comme une portion spéciale et assez détaillée du budget principal du ministère de l'intérieur. Toutefois, même ici, ce sont les *dépenses* seules qui sont détaillées. Quant aux *recettes*, elles ne figurent que sous des rubriques générales ; et, par exemple, dans le budget de l'intérieur pour 1882, nous les trouvons mentionnées comme suit, sous la forme d'une simple note :

Ressources ordinaires pour 1882.

	Francs.
Contributions directes (centimes additionnels)	84.858.500
Produits éventuels (voy. *infra*)	50.300.000
Subvention de l'État (voy. *infra*)	4.000.000
Ensemble	139.158.500

Ressources extraordinaires.

Contributions directes (centimes additionnels extraordinaires)	55.916.100
Emprunts (voy. *infra*)	20.000.000
Produits éventuels	5.000.000
Ensemble	80.916.100
Total général	220.074.600

Les *produits éventuels ordinaires* consistent dans les revenus des immeubles et des capitaux qui appartiennent aux départements, revenus qui ont sensiblement augmenté depuis 20 à 30 ans ; puis, dans les taxes d'expédition, les amendes, les remboursements, etc. ; les *produits éventuels extraordinaires* comprennent les legs, les ventes de biens et autres analogues.

Les fonds de subvention fournis par l'État s'élèvent depuis le 18 juillet 1866 à 4 millions de francs en chiffre rond, répartis entre les départements les plus pauvres ou les plus grevés. Cette pauvreté s'apprécie par le rendement du centime additionnel aux quatre contributions directes divisé par le nombre d'hectares du département. Le produit du centime par hectare est une mesure qui nous paraît avoir une valeur douteuse. De plus, pour être admis à participer à la subvention, le département doit s'être imposé au maximum des centimes additionnels autorisés par la loi (1). Les 44 départements qui se

(1) Le nombre de ces centimes augmente tous les ans. Leur somme pour tous les départements s'élève, pour 1881, à 1,561.79 cent. (soit une moyenne de 17,95 par département), contre 1,531.37 en 1880 et 1,494.64 en 1879.

partagent la subvention sont généralement les mêmes tous les ans.

Quant aux emprunts, le budget en contient toujours un tableau détaillé. On peut voir par celui de 1882 que les emprunts autorisés à cette époque s'élevaient à la somme de 201,704,000 francs dont 56,130,400 francs réalisés avant 1881, 41,386,800 à encaisser en 1881, et 103,736,800 fr. à recevoir à des échéances ultérieures. Il va de soi qu'une partie de ces emprunts est amortie chaque année et que de nouveaux emprunts sont contractés à peu près tous les ans. On en trouve la liste au *Bulletin des lois* où sont également insérées les lois qui autorisent des centimes additionnels extraordinaires.

Quant aux *dépenses*, les détails donnés par le budget sont suffisants. Celui de 1882 divise comme suit les 139,158,500 francs de dépenses ordinaires qui balancent les recettes ordinaires :

	Francs.
Dépenses obligatoires	6.800.000
Propriétés immobilières (entretien et impôts)	2.700.000
Routes départementales	20.500.000
Chemins vicinaux et chemins d'intérêt local	63.000.000
Service des enfants assistés (orphelins et enfants trouvés)	11.000.000
Aliénés	14.200.000
Assistance publique	3.600.000
Archives départementales	522.000
Sciences, lettres et arts	930.000
Agriculture et industrie	2.000.000
Subventions aux communes	1.400.060
Instruction publique	1.860.000
Dépenses diverses	10.646.500
Total des dépenses ordinaires	139.158.500
Total des dépenses extraordinaires	80.916.100
Total général (1)	220.074.600

La loi du 10 août 1871 (et même celle du 18 juillet 1866), bien qu'elle exige l'approbation du chef de l'État, place en fait le budget du département entièrement aux mains du conseil général, cette approbation n'étant presque toujours qu'une simple formalité. Le conseil général peut donc se mouvoir librement dans la limite des maxima, et il s'y meut en fait, aussi longtemps qu'il ne fait pas de politique agressive.

Il y a, à la vérité, des *dépenses obligatoires* que le gouvernement peut inscrire d'office au budget départemental où elles auraient été omises ; mais ces dépenses ne comprennent que les frais d'entretien ou le loyer des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, le local nécessaire aux autorités scolaires du département, au casernement des brigades de gendarmerie, les locaux et mobiliers des tribunaux et

(1) 3,106,600 fr. de plus que l'année précédente.

des cours d'assises ; les frais d'impression des listes pour les élections consulaires et pour le jury, toutes dépenses peu considérables et d'intérêt général. Quand le conseil refuse de les voter, le gouvernement inscrit d'office le nombre de centimes additionnels nécessaire. Un décret suffit si le maximum des centimes disponibles n'est pas dépassé ; dans le cas contraire il faut une loi. Aucun autre changement ne peut d'ailleurs être fait aux budgets départementaux, les conseils généraux les établissent avec une entière liberté dans les limites des lois.

Quant à la forme de ces budgets, la loi a voulu qu'elle fût partout la même, et on pourrait la comparer à la coupe uniforme d'un habit dont chacun pourrait d'ailleurs choisir l'étoffe. Les budgets départementaux consistent en chapitres du budget du ministère de l'intérieur qui sont eux-mêmes disposés en sous-chapitres (1). Il y a 16 sous-chapitres (I à XVI) pour les dépenses ordinaires et 3 sous-chapitres (nos XVII à XIX) pour les dépenses extraordinaires. On sait qu'il existe entre les chapitres comme un mur de séparation, tandis que le ministre se meut assez librement dans l'intérieur de chacun d'eux. On aurait donc bien pu, pour les départements comme pour le budget principal, diviser simplement chaque chapitre en articles ; mais l'on a sans doute pensé que des *sous-chapitres* opposeraient plus de résistance que des articles aux empiètements éventuels d'une rubrique sur l'autre qui sont connus sous le nom de virement.

Nous sommes obligé de remonter jusqu'en 1877, pour pouvoir reproduire le compte départemental indiquant les dépenses effectuées :

Dépenses ordinaires de 1877.

		fr. c.
I.	Dépenses obligatoires	6.824.049 73
II.	Propriétés immobilières	3.167.252 11
III.	Routes départementales	19.761.916 06
IV.	Chemins vicinaux et chemins d'intérêt local	62.596.079 37
V.	Enfants assistés	11.402.397 36
VI.	Aliénés	14.633.334 67
VII.	Assistance publique	3.782.729 18
VIII.	Cultes	224.996 28
IX.	Archives	512.085 29
X.	Sciences, lettres et arts	987.587 53
XI.	Agriculture et industrie	2.200.705 59
XII.	Subvention aux communes	937.914 10
XIII.	Dépenses diverses	5.228.854 18
XIV.	Dettes des départements	1.797.446 48

(1) Nous ne retrouvons plus cette subdivision tranchée dans le projet de budget de 1884, mais nous n'avons pas encore pu vérifier si elle est maintenue pour les budgets départementaux.

XV. Instruction publique	1.965.357 81
XVI. Cadastre	38.760 55
Total des dépenses ordinaires	136.053.466 29
Dépenses extraordinaires.	
XVII. Dépenses sur fonds de centimes extraordinaires	50.162.861 46
XVIII. Dépenses sur fonds d'emprunts	21.382.554 19
XIX. Dépenses sur fonds de produits éventuels extraordinaires	6.990.979 41
Total des dépenses extraordinaires	78.536.395 06
Total général	214.589.861 35

On voit par ce tableau que la nature des recettes destinées à les couvrir détermine souvent le classement des dépenses. Ainsi, si des centimes extraordinaires sont inscrits au budget pour la construction d'une route départementale, il semblerait naturel d'en porter la dépense dans le sous-chapitre III. On les porte cependant au sous-chapitre XVII réservé aux centimes additionnels extraordinaires. Ce dernier contient ainsi des dépenses de diverses natures, et ni l'homme d'État ni le financier ne pourrait deviner ce qu'il peut renfermer. Le seul souci qu'on semble avoir eu, c'est de reproduire des chiffres matériellement exacts, sans se soucier de les rendre intelligibles. Ces tableaux ont cependant fait récemment quelques progrès, mais il en reste encore à faire.

Les dépenses départementales se sont beaucoup accrues. En 1845, nous trouvons pour les dépenses ordinaires et extraordinaires un total de 106,942,220 fr.; en 1856 elles s'élèvent à 120,939,742 fr. (1); en 1869 à 117,668,609 + 62,448,462, soit 180,117,071 francs; enfin en 1875 à 124,649,000 fr. de dépenses ordinaires et 77,625,000 fr. de dépenses extraordinaires, ensemble 202,274,000 francs.

Cette augmentation provient surtout des efforts que fait la France, depuis une série d'années, pour améliorer ses chemins vicinaux. Si l'on a beaucoup fait pour eux, il reste beaucoup à faire, et des sommes importantes leur sont encore constamment consacrées.

Le département français correspond sous plusieurs rapports au « district gouvernemental » (*Regierungsbezirk*) prussien; mais relativement à ce dernier la législation financière s'est développée tout autrement. Il en est de même de l'arrondissement, qui correspond au cercle (*Kreis*) prussien. En France, c'est au département, en Allemagne c'est à l'arrondissement que la personnalité civile a été accordée (2). Dans les deux pays le développement s'est fait d'une

(1) Pourtant, dans l'intervalle, les prisons des départements (5 millions 1/2) ont été transférées au budget de l'État.

(2) Les legs destinés en France à un arrondissement devraient être portés au nom

manière inconsciente, comme par l'effet des circonstances, et chacun des deux pays préfère sa solution.

Ce qui contribua puissamment en France à assurer au département la personnalité civile, ce fut que le préfet y est revêtu, comme chef du département, d'une autorité administrative propre et d'une situation politique importante, tandis que le sous-préfet placé à la tête de l'arrondissement n'est qu'un organe de transmission ou d'exécution ayant des pouvoirs fort inférieurs à ceux du *Landrath* prussien.

Une autre circonstance qui fut favorable à la personnalité du cercle prussien, c'est sa faible étendue. Les arrondissements français sont plus grands ; il n'y en a guère que 3 ou 4 par département ; le grand département du Nord est le seul qui en compte sept. Un district gouvernemental prussien, par contre, compte généralement 8 à 10 cercles et parfois 12. Aussi est-ce plutôt du canton que de l'arrondissement qu'il s'agit, quand on parle en France de rendre relativement autonomes les petites circonscriptions (1). Mais si l'arrondissement est mieux placé pour résoudre les menues questions courantes, le département présente plus de force et offre plus de garantie pour l'entretien et la gestion d'institutions importantes.

Au reste, les attributions du département sont elles-mêmes trop peu étendues pour exiger un budget bien considérable. Aussi a-t-on pu accorder à son conseil général et à sa commission permanente (Loi du 10 août 1871) assez de liberté de mouvement dans leur sphère, sans avoir à craindre de leur part des empiètements dangereux pour le budget général.

CHAPITRE XVIII

LES COMMUNES

A. — *Observations générales.*

Les budgets des communes ont, ou du moins peuvent avoir, une influence beaucoup plus considérable sur les revenus de l'État que les budgets des départements. Ils sont en effet bien autrement nom-

du département, et l'on pourrait tout au plus stipuler que le département en affectera le capital ou les revenus à l'arrondissement désigné. Pourquoi l'arrondissement n'aurait-il pas la position d'une section de commune, qui a ses propriétés séparées?

(1) Le gouvernement français fit en mai 1882 la proposition de reconnaître aux cantons la personnalité morale et une certaine autonomie aux dépens des communes, mais ce projet rencontra la plus vive résistance et échoua.

breux, ils disposent de sommes bien autrement importantes, et ils ont à satisfaire à des besoins plus graves et plus variés.

Aussi, pendant longtemps l'État avait cherché à mettre des bornes à leurs dépenses et à modérer en même temps leurs recettes, non seulement pour protéger les sources de ses revenus, mais aussi pour mettre le contribuable communal à l'abri de prodigalités ou de l'imprévoyance qui pourraient se rencontrer parmi les autorités municipales.

Peut-être est-on allé pendant longtemps trop loin dans cette voie. C'est du moins ce qui devint le sentiment le plus général, et le gouvernement lui-même a compris qu'on pourrait sans danger accorder aux communes une plus grande liberté de mouvement. C'est dans cet esprit que furent rédigées les lois d'organisation municipale du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871.

Les communes ont donc actuellement un champ d'action assez étendu pour l'exercice de leur « autonomie » si désirée ; et, ce qui pourrait paraître d'abord assez surprenant, leurs représentants jouissent de pouvoirs plus étendus pour le vote des dépenses que pour celui des recettes communales.

Ce fait pourtant n'a rien de contraire à la nature des choses. On a voulu, en effet, les empêcher de puiser trop facilement dans la bourse des contribuables, estimant d'ailleurs, quant aux dépenses, que les fonds existants dans la caisse municipale se défendraient suffisamment eux-mêmes, et que les conseils municipaux seraient généralement assez sages pour ne les employer qu'à bon escient.

Aujourd'hui le conseil municipal administre avec une entière indépendance le patrimoine de la commune. C'est lui qui, dans la limite des lois, vote les recettes et les dépenses de son budget, et fixe la somme à consacrer à chaque service. Le maire n'a dans la plupart des cas qu'à transmettre ces décisions au préfet, qui ne peut y faire opposition que s'il y a eu violation d'une loi positive, et dont l'approbation n'est exigée que dans des cas déterminés (1). Si le préfet n'est pas intervenu dans le mois, la décision municipale est réputée approuvée (2).

On comprend d'ailleurs que la commune ne puisse aliéner ses immeubles ni contracter d'emprunts importants, sans une autorisation supérieure expresse.

(1) Voy. Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*, v° *Organisation commmunale*.

(2) Le préfet ne peut qu'approuver ou rejeter, il n'a pas le droit d'amender. Qu'un conseil municipal, par exemple, ait voté une dépense de 1,000 fr. ; le préfet ne peut pas la réduire à 900 ou la porter à 1,100 ; tout ce qu'il peut dire, c'est : J'ai des objections contre une dépense de 1,000 fr.

B. — *Dépenses des communes* (1).

Les dépenses des communes sont aussi nombreuses que diverses. La loi ne pouvait donc en laisser entièrement la détermination aux communes elles-mêmes; et puisque celles-ci font partie de l'État, elle a cru devoir veiller à ce que chacune d'elles prît sa part aux dépenses d'intérêt général.

Les communes ont donc aussi leurs *dépenses obligatoires*, que l'on trouve énumérées dans la loi de 1837, et qu'on peut résumer comme suit (2): frais de bureau, traitements et pensions des employés de la commune (secrétaire, receveur, garde champêtre, commissaire de police, etc.); abonnement au «Bulletin des lois» ou, pour les petites communes, au «Bulletin des communes»; frais de recensement de la population et des registres de l'état civil; frais du local de la justice de paix; dépenses du culte; contributions aux dépenses pour les enfants assistés et pour les aliénés; impôts à la charge des biens communaux (3); frais d'élection; intérêts des dettes communales; réparations des dommages causés par des attroupements.

En cas d'omission, toutes ces dépenses peuvent être inscrites d'office au budget communal par le préfet. Si la commune, invitée à revenir sur sa décision, maintient son refus, le préfet peut lui imposer un certain nombre de centimes additionnels.

Toutefois, en fixant ces sommes, le préfet est assujetti à certaines règles, tandis que la commune est libre de fixer le chiffre des dépenses obligatoires avec une stricte économie ou avec une grande libéralité. Aussi le meilleur parti qu'elle puisse prendre, c'est de se soumettre volontairement à la loi, et c'est en fait ce qui a toujours lieu, quand les passions politiques ne troublent pas les esprits.

Toutes les dépenses qui ne sont pas obligatoires sont facultatives, et à l'égard de ces dernières les communes jouissent d'une grande latitude. Ainsi le minimum fixé par la loi est seul obligatoire pour l'instruction primaire, et tout ce qui le dépasse est facultatif. De même, les communes sont toujours libres de créer des écoles supérieures, d'entreprendre des travaux de toute sorte pour l'embellis-

(1) Les chiffres sont empruntés, pour les recettes comme pour les dépenses, à deux publications du ministère de l'intérieur : « Rapport sur la situation financière et matérielle des communes en 1877 » (Paris, 1881), et « La situation des communes de France et de l'Algérie en 1880 » (Paris, 1880). Le premier contient des éléments détaillés tirés des comptes définitifs; le second, de courts extraits des plus récents budgets communaux.

(2) On discute en ce moment (1883) au parlement une nouvelle loi municipale qui retranche le culte du tableau des dépenses obligatoires.

(3) Les biens de l'État payent l'impôt communal, ceux de la commune l'impôt de l'État.

sement de la ville, la commodité ou l'utilité des habitants. On ne saurait dresser une liste des dépenses facultatives, car chaque conseil municipal dispose en maître de ses excédents de recettes.

Nous donnons ci-après un tableau des dépenses communales effectuées en 1877, selon une publication du ministère de l'intérieur. Ces chiffres comprennent toutes les communes sauf Paris, dont nous parlerons au chapitre suivant.

Nature des dépenses.	Dépenses ordinaires.	Dépenses extraordinaires.
I. *Dépenses d'administration* (toutes obligatoires) :		
Traitements des employés	19.179.073	»
Frais de bureau	6.639.579	»
Traitements des receveurs, frais de recouvrement des impôts municipaux	13.752.785	»
Frais de perception des octrois	14.328.785	»
Protection des forêts communales	2.616.779	»
Casernements des troupes	2.157.712	»
Impôts de toutes sortes à payer à l'État	7.884.938	»
Ensemble	66.519.034	»
II. *Principaux services administratifs municipaux :*		
Bâtiments, construction et entretien (obligatoire)	10.873.429	23.458.733
Loyers (obligatoire)	3.194.316	»
Entretien des routes, arrosage (facultatif), éclairage (facultatif)	27.322.848	19.506.795
Police et gardes champêtres (obligatoire)	17.667.094	»
Sapeurs-pompiers (obligatoire)	3.459.815	»
Ensemble	62.517.502	42.965.528
III. *Cultes* (éventuellement obligatoire)	6.841.897	15.088 168
IV. *Instruction publique :*		
Instruction supérieure et instruction secondaire (facultatif)	7.042.443	3.294.319
Instruction primaire (obligatoire)	76.356.613	17.964.335
Beaux-arts et bibliothèques (facultatif)	3.202.815	1.143.681
Ensemble	86.601.871	22.402.355
V. *Chemins vicinaux* (généralement obligatoire) :		
Chemins de grande communication	33.438.258	3.059.162
Chemins vicinaux ordinaires	52.810.148	15.221.518
Ensemble	86.248.406	18.280.680
VI. *Assistance publique :*		
Subventions des hôpitaux et caisses des pauvres	11.668.451	»
Aliénés et enfants assistés (obligatoire)	4.052.278	»
Autres secours	3.478.327	»
Ensemble	19.199 056	»
VII. *Dépenses diverses*	28.342.458	38.916.631
VIII. *Achat de rentes sur l'Etat*	»	3.120.311
IX. *Intérêts et amortissement des dettes* (obl.)	»	181.738.104
X. *Soldes débiteurs d'exercices antérieurs*	»	36.861.062
Total des dépenses	354.270.224	359.372.843
De plus, dépenses de la ville de Paris	199.209.992	87.712.343
Ensemble	553.480.216	447.085.189
Total général	1.000.565.405 francs.	

Les divisions I et II n'ont pas besoin de commentaire. Quant à la IIIe, la commune n'est tenue de subvenir aux dépenses du culte que si les fonds de la fabrique sont insuffisants ; mais les publications officielles n'indiquent pas si et de combien les sommes ci-dessus dépassent les dépenses obligatoires. Enfin, dans la Ve division, les prestations en nature entrent pour une part importante dans les frais des chemins vicinaux.

Les travaux dits des chemins vicinaux de *grande communication* sont dirigés par le département, qui en supporte aussi les principaux frais, tandis que les communes ne fournissent que des subventions. Les communes ne s'occupent directement que des chemins vicinaux ordinaires, ne réunissant que deux localités entre elles ; pour ces derniers l'État et le département accordent tout au plus des subventions.

La dépense pour les chemins vicinaux se décompose ainsi :

	Francs.
1. Chemins vicinaux ordinaires.	
a) *Entretien et grosses réparations :*	
Prestations en nature	14.626.736
Contributions en argent	15.060.565
Traitement des agents voyers, etc.	6.624.679
Frais généraux	514.528
Total des frais d'entretien	36.826.508
b) *Construction de nouveaux chemins :*	
Prestations en nature	5.038.800
Contributions en argent	28.544.928
Achats de terrains	4.131.483
Amortissement des dettes	3.842.825
Total pour les constructions nouvelles	41.558.036
Ensemble	78.384.544
2. Chemins de grande communication.	
Frais d'entretien	59.235.110
Constructions nouvelles	21.640.263
Frais généraux	10.382.733
Total	91.258.106

Sur ces 91 millions de francs, sont à la charge des communes 38,648,984 fr. dont 36,758,271 francs pour entretien, et 1,890,713 fr. pour constructions nouvelles.

Les prestations en nature consistent en 1 à 3 jours de travail d'homme ou d'attelage ; on n'est pas tenu de les fournir en nature, on peut s'en racheter, c'est même très fréquent, en versant une contribution que le conseil général de chaque département fixe tous les ans.

Le chiffre total des agents chargés de l'entretien des chemins s'élève à 23,334, et la somme portée au tableau qui précède ne con-

cerne que les 16,054 d'entre eux qui sont préposés aux chemins vicinaux.

Parmi les dépenses pour l'assistance publique, celles qui sont relatives aux enfants assistés sont seules obligatoires, et cela, dans les proportions suivantes : l'ensemble de ces dépenses est, d'après la loi du 5 mai 1859, à la charge des départements ; mais l'État y contribue pour 1/5 des frais intérieurs des hôpitaux d'enfants, et les communes pour 1/5 des frais extérieurs (pensions des enfants confiés à des particuliers). Le conseil général répartit ce 1/5 entre les communes du département.

Les 38,916,631 francs de dépenses diverses contiennent une somme importante pour construction de casernements.

L'*amortissement des dettes* s'opère avec assez de vigueur ; du moins on a plus amorti qu'emprunté en 1877. Au reste, on le comprend, les années se suivent et ne se ressemblent pas ni pour le montant des recettes et des dépenses, ni pour les emprunts et les remboursements (1). Nous aurons à y revenir.

C. — *Recettes des communes.*

Les dépenses des communes sont couvertes par des recettes dont nous donnons ici le tableau d'après les comptes de 1877 (publiés en 1881), Paris non compris dans ce tableau.

Nature des recettes.	Recettes ordinaires. Fr.	Recettes extraordinaires. Fr.
I. *Centimes additionnels aux contributions directes :*		
Pour dépenses générales	49.010.161	38.301.909
Pour l'instruction publique	13.081.999	»
Pour les chemins vicinaux	15.688.747	»
Ensemble	77.780.907	38.301.909
II. *Parts des communes à divers impôts de l'État :*		
8 centimes de l'impôt des patentes	4.750.887	»
5 centimes de l'impôt des chevaux et voitures	524.923	»
2/5 des permis de chasse (10 fr. par permis)	3.411.358	»
Ensemble	8.687.168	»
III. *Impositions et taxes municipales :*		
Octroi	110.436.777	14.185.492
Taxes des chiens	6.265 464	»
Taxes diverses	43.735.862	»
Rétribution scolaire (supprimée en 1880)	18.482.830	»
Prestations en nature	54.870.196	»
Ensemble	233.791.129	14.185.492

(1) Elles se sont de nouveau sensiblement accrues depuis 1877.

Nature des recettes.	Recettes ordinaires. Fr.	Recettes extraordinaires. Fr.
IV. *Produits des biens communaux :*		
Baux et loyers	19.022.656	»
Produits des forêts	20.118.718	11.284.689
Produits divers	»	3.356.018
Rentes sur l'Etat ou sur particuliers	6.052.858	»
Intérêts des sommes déposées au Trésor	6.508.462	»
Ensemble	51.702.694	14.940.707
V. *Subventions et legs :*		
Subventions pour l'instruction publique	19.704.785	»
— pour des buts divers	»	17.428.307
— pour les chemins vicinaux	13.388.614	»
Dons et legs	»	3.256.019
Ensemble	33.093.399	20.684.326
VI. *Aliénations et emprunts :*		
Vente d'immeubles	»	7.728.671
Vente de rentes	»	2.013.759
Emprunts	»	173.417.302
Ensemble	»	183.159.742
VII. *Recettes diverses*	»	17.158.180
VIII. *Produits des écoles communales supérieures*	2.294.615	»
IX. *Arriérés et excédents*	»	226.222.415
Total des recettes	407.349.912	514.602.761
	921.952.673	
A ajouter les recettes de la ville de Paris	426.092.171	
Total	1.348.044.844	

Ce tableau montre dans quelle mesure les budgets des communes se rattachent, par le système des centimes additionnels, au budget de l'État; on voit que sur une somme de 921,952,673 francs de revenu 124,769,984 francs proviennent de centimes additionnels.

Les centimes additionnels sont des centièmes qui ont été ajoutés, dès l'origine, au principal de chacune des contributions directes actuelles. Cette addition s'opère soit dans l'intérêt de l'État et comme une augmentation de l'impôt (centimes généraux), soit dans l'intérêt des *départements* ou des *communes* (centimes départementaux ou communaux), soit encore pour compenser des décharges, des réductions ou des moins-values d'impôts, ou pour secours en cas de calamité (centimes additionnels pour fonds de secours et de non-valeurs, fonds de réimpositions).

Les centimes départementaux ou communaux sont *fixes*, pour les dépenses ordinaires, ou *variables*, pour les dépenses qui varient d'année en année.

Le montant des centimes fixes, de même que celui des centimes généraux au profit de l'État, et le maximum des centimes variables que les communes et les départements peuvent librement voter, sont

déterminés chaque année et d'avance par la loi générale des finances (comparez le chapitre XXI).

Au tableau qui précède, la première division comprend des impôts directs communaux, levés sous la forme de centimes additionnels. Voici les règles admises en cette matière : Les communes disposent en première ligne de 5 centimes additionnels, parce que l'on présume qu'aucune d'elles n'est assez riche en propriétés patrimoniales pour pouvoir s'en passer.

Ces 5 centimes ordinaires ne grèvent que les deux premières contributions directes, l'impôt foncier et l'impôt mobilier. S'ils sont insuffisants, les communes peuvent voter, dans la limite du maximum marqué par le conseil général, des centimes additionnels extraordinaires; et parmi ces derniers, l'administration distingue encore entre les centimes extraordinaires proprement dits, et ceux qui sont imposés en raison de l'insuffisance des recettes pour couvrir les dépenses ordinaires. Enfin, il y a encore les centimes spéciaux, qui étaient en 1877 de 7 centimes au profit de l'instruction et de 5 centimes pour les chemins. Leur chiffre varie, ou plutôt il s'élève régulièrement.

Les 77,780,907 francs de centimes additionnels du tableau qui précède se décomposent comme suit :

5 centimes *ordinaires* pour les dépenses générales.........	10.090.328
Centimes en nombre différent selon les diverses communes..	35.376.066
Frais de perception (3 cent.)................................	3.543.767
Instruction primaire (4 cent., autrefois 3)..................	10.464.831
— — (4 cent. spéciaux en remplacement de la rétribution scolaire).................	2.617.168
Chemins vicinaux (5 cent. ordinaires et 3 cent. extraordinaires).	15.688.747
Ensemble........	77.780.907

En 1880, les centimes additionnels se répartissaient comme suit, entre les communes :

5,510	commmunes	payaient	moins	de 15	centimes	additionnels.
8,254	—	—	—	de 15 à 30	—	—
9,774	—	—	—	de 31 à 50	—	—
9,413	—	—	—	de 51 à 100	—	—
3,094	—	—	plus	de 100	—	—
36,075 communes.						

De ce tableau qui indique la charge, rapprochons le suivant qui montre la grandeur relative ou la richesse des diverses communes :

Dans	1,710	communes	chaque	centime add.	produit	moins	de	10 fr.
—	11,391	—	—	—	—		de	10 à 30
—	18,001	—	—	—	—		de	31 à 100
—	4,578	—	—	—	—		de	101 à 500

Dans 201 communes chaque centime add. produit moins	de	501 à 1,000
— 185 — — — —	de	1,001 à 10,000
— 14 (1) — — — plus	de	10,000

Pour déterminer la mesure de cette charge, on additionne le nombre des centimes payés par chaque commune et l'on divise le total par le nombre des communes. On obtient ainsi des moyennes par commune, par département et pour la France entière, qui ne sont pas sans intérêt. La moyenne par commune est de 48 centimes, et le total des centimes s'élève à 1,724,217, dont 377,644 centimes extraordinaires.

Ces nombres se réfèrent à 1880. En 1877, on a fait le compte de tous les centimes extraordinaires grevant les communes, tant dans l'année courante, que prévus pour les années suivantes (une commune qui s'est chargée, par exemple, de 10 centimes pendant huit ans, comptera ainsi pour 8×10 ou 80 centimes), et l'on a trouvé un total de 3,002,587 centimes. Il est d'ailleurs bien clair que le nombre des centimes imposés à une commune n'indique pas à lui seul quelle en est la situation financière.

La division II du tableau des recettes contient également des revenus qui, comme les 5 centimes ordinaires, affluent régulièrement à la caisse municipale. Ce sont d'abord 8 centimes additionnels au principal de la contribution des patentes accordés aux communes par la loi du 25 avril 1844. Ce cadeau a été parfois signalé comme un peu machiavélique. Le maire a une assez grande influence sur la fixation du principal de l'impôt des patentes, on pouvait donc craindre qu'il ne ménageât trop ses administrés si cet impôt n'était perçu qu'au profit de l'État ; on a donc également intéressé la caisse municipale à sa perception (Voy. Patente).

On a suivi le même procédé en octroyant aux communes 5 p. 100 de la taxe des chevaux et voitures ; mais il est assez probable que cette double combinaison a manqué son but. Enfin quant aux permis de chasse, on a dit qu'il était de toute justice que la commune perçût des chasseurs une taxe modérée en compensation des dépenses communales qui leur profitent aussi (garde des propriétés, etc.).

Nous arrivons à la III[e] division, dont la composition ne semble pas très homogène. 1,540 communes de France, et notamment toutes les villes grandes ou moyennes, ont un octroi ou une taxe d'entrée sur divers objets de consommation. L'État ne peut pas imposer d'octroi à une commune, elle adopte ou rejette simplement ce mode de percep-

(1) Ces 14 communes sont : Paris (485,626 fr.), Lyon (62,646), Marseille (55,419), Bordeaux (45,950), Aix (28,829), Lille (26,166), Rouen (22,712), le Havre (20,262), Toulouse (17,166), Nantes (16,291), St-Etienne (15,799), Reims (12,781), Amiens (11,336), Roubaix (11,213). Ces chiffres indiquent le produit de chaque centime. Dans 6 départements, le centime additionnel n'atteint jamais 10,000.

tion. La loi a tracé certaines règles pour en entraver un peu l'établissement : il y a des tarifs que les villes ne peuvent pas dépasser, des listes des objets qui peuvent seuls être imposés, etc. — Néanmoins les octrois augmentent plutôt qu'ils ne diminuent, et cela malgré les polémiques qu'ils ont à supporter (1).

Ce qui les favorise surtout, c'est que, dans bien des localités, les impôts directs sont devenus très lourds. Ainsi, par exemple, la commune d'Audencourt (arrondissement de Cambrai) supporte le fardeau inouï en France de 374 centimes communaux et de 49 centimes départementaux, ensemble 423 centimes, ou beaucoup plus de quatre fois le principal des impôts directs généraux. Cette proportion est cependant encore dépassée dans certaines communes de la Prusse; aussi les plaintes sont-elles vives.

Nous avons déjà fait remarquer que les produits de l'octroi permettent aux grandes villes de décharger les petits logements de l'impôt mobilier, ce qui forme une sorte de compensation pour les classes inférieures des charges dont les octrois les grèveraient peut-être en trop. Les conseils municipaux, qui ont l'initiative de cette mesure (2), libèrent ainsi complètement les petits loyers et en partie les loyers moyens de l'impôt mobilier sans augmenter les loyers plus importants (3).

Quant aux objets soumis à l'octroi, le choix en diffère selon les localités, chaque conseil municipal pouvant le faire librement dans la limite des matières prévues. Ce choix dépend du reste essentiellement des besoins de la caisse municipale. Dans les grandes villes, l'octroi frappe les boissons, la viande, le poisson, le beurre, les œufs. les fourrages, les bois de construction, etc. ; tandis que dans les petites localités, ce sont les boissons, parfois la viande, et quelques autres objets de consommation qui sont seuls imposés. Une remarque curieuse a été faite : dans le Midi de la France, où l'on cultive la vigne, l'octroi ne s'adresse généralement qu'à la bière et à l'eau-de-vie, tandis que dans le Nord c'est le vin qui paye comme objet de luxe, et la bière qui est exempte comme boisson commune.

Aux 110,436,777 fr. de recettes ordinaires, 14,135,492 fr. de recettes extraordinaires, ensemble 124,572,269 fr. de produits de l'octroi

(1) Dans la période décennale 1868-1877 le produit des octrois a augmenté de 37 p. 100.

(2) Lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846; la décision du conseil municipal est soumise à l'approbation de l'administration, qui est rarement refusée.

(3) A Paris, l'impôt personnel et mobilier est de 10 p. 100 ou du 10e des loyers au-dessus de 1,500 fr.; les loyers de moins de 400 fr., actuellement de 500 fr., sont complètement affranchis de l'impôt mobilier, les autres jusqu'à 1000 fr. de loyer sont déchargés d'une fraction plus ou moins grande de l'impôt.

ci-dessus indiqués, il convient d'ajouter les 128,553,908 fr. de l'octroi de Paris, qui est aussi productif à lui seul que tous réunis.

Nous n'avons aucun commentaire à faire sur la taxe des chiens. Quant aux taxes *diverses*, nous en parlerons au chapitre suivant en traitant des finances de Paris.

La rétribution scolaire a été supprimée en 1881 et ne figure sur les états antérieurs que parce qu'elle était perçue par le receveur qui devait en rendre compte, et aussi parce que la commune avait à fournir ou à compléter à cet égard un minimum obligatoire.

Les prestations en nature sont fixées par la loi à 3 journées de travail, comme nous l'avons dit. Mais c'est là un maximum, et le conseil municipal peut réduire le nombre des journées de même que le particulier peut remplacer les prestations par le prix qui en a été fixé par le conseil général. En 1877 ces rachats produisirent une somme de 57 millions 1/2, et il est à peine besoin de remarquer que l'administration les préfère aux prestations, qui ne sauraient donner d'aussi bons résultats que l'emploi de vigoureux ouvriers salariés.

La IVe division n'a pas besoin de commentaire. Remarquons seulement que le produit des forêts indiqué ici ne comprend pas le bois distribué en nature aux habitants (affouage) de la commune et dont la valeur est estimée à 12 millions de francs.

Les subventions de l'instruction primaire et des chemins vicinaux que nous trouvons dans la Ve division sont fournies par l'État et les départements.

Les 17 millions de recettes diverses (VIIe division) proviennent en majeure partie des départements et servent à venir en aide aux communes pauvres. Les rétributions scolaires des collèges de la VIIIe division ne couvrent naturellement pas tous les frais de ces établissements. Les 225,222,415 fr. de la IXe division ne comprennent que 9,427,834 fr. d'arriérés, tout le reste étant formé d'excédents, d'ailleurs en partie fictifs, car les règlements de la comptabilité exigent beaucoup d'inscriptions qui sont faites pour ordre seulement.

Le tableau suivant donne quelques indications sur ce qu'il faut entendre par commune pauvre et commune riche.

70	communes ont au plus	200 fr.	de revenus.
116	—	de 201 à 500	—
311	—	de 501 à 1.000	—
29,541	—	de 1.001 à 10.000	—
5,119	—	de 10.001 à 30.000	—
583	—	de 30.001 à 100.000	—
256	—	de 100.001 à 1 million	—
29	—	plus d'un million	—

Constatons en outre que :

653	communes	ont moins de	100	habitants.
16.583	—	— de	500	—
27,350	—	ont environ	1.000	—
43	—	ont plus de	30.000	—
9	—	—	100.000	—
4	—	—	200.000	—

C'est le percepteur de l'État qui encaisse toujours les centimes additionnels, et le plus souvent ce percepteur fonctionne également comme receveur communal. Cependant les communes dont les revenus dépassent 30,000 francs peuvent avoir un receveur municipal à part. Dans ce cas, le receveur municipal reçoit des percepteurs le montant des centimes additionnels appartenant à la commune et perçoit directement les autres revenus communaux.

A l'inverse, les receveurs municipaux des octrois sont chargés de percevoir en même temps les contributions indirectes dues à l'État; à cet effet ils sont nommés par le préfet sur la proposition du maire dès que l'État y a un intérêt suffisant, c'est-à-dire si les droits à percevoir pour son compte dépassent 20,000 francs.

D. — *Comparaison des recettes et des dépenses. Dettes.*

Les dépenses totales de toutes les communes de France, y compris Paris, s'élèvent, avons-nous vu, à 1,000,565,405 francs ; leurs recettes par contre atteignaient 1,348,044,844 francs, ce qui constituait en leur faveur un excédent considérable. Mais laissons pour le moment Paris de côté. Dans les autres communes de France les budgets ordinaires présentent la balance suivante :

	Francs.
Recettes ordinaires	407.349.912
Dépenses ordinaires	354.270.224
D'où, excédent des recettes	53.079.688

Des facteurs très divers contribuent à former ce chiffre, car nombre de communes ont des excédents de recettes, nombre d'autres n'ont que des excédents de dépenses.

	Francs.
La totalité des excédents de recettes s'élevait à	66.841.620
— — de dépenses (déficit), à	13.761.932
Différence égale	53.079.688

Le budget extraordinaire s'établit ainsi :

		Francs.
Recettes ordinaires de 1877		297.808.180
Fonds reportés de l'année 1876		216.794.581
Ensemble		514.602.761
Dépenses extraordinaires	357.365.897	
Déficits de l'année 1876	2.006.942	
Ensemble	359.372.839	359.372.839
Excédent des recettes extraordinaires sur les dépenses extraordinaires		155.229.922

Le groupement suivant donne le même résultat :

Excédents, exercice	1877	82.346.021	}	249.140.602
— —	1876	216.794.581	}	
Déficits —	1877	91.903 738	}	93.910.680
— —	1876	2.006.942	}	
				155.229.922

Additionnons maintenant toutes les recettes	921.925.673
Déduisons l'ensemble des dépenses	713.643.063
Reste excédent de recettes	208.309.610

Les recettes extraordinaires se composent en majeure partie d'emprunts dont le tableau suivant montre les principaux éléments, toujours Paris non compris :

	1868 au 1er juillet 1869 (1).	1871 au 31 mars 1872 (1).	1877 au 31 mars 1878 (1).
Emprunts autorisés	»	»	1.049.737.623
Produits des emprunts réalisés	562.118.564	761.146.645	1.005.934.950
Dont se trouvent déjà amortis	101.118.499	146.356.325	314.050.790
Reste à amortir	458.000.065	614.790.320	691.884.160
Dettes qui ne proviennent pas d'emprunts	66.029.406	96.064.415	65.593.623
Montant du passif (2)	532.029.471	710.854.735	757.477.783
Nombre des communes grevées	13.118	19.890	17.979

Quoique ces dettes soient considérables et en voie d'accroissement, la situation est loin d'être dangereuse ; car il suffirait de doubler pendant une année les impositions communales pour payer toutes les dettes. Et, ce qui les maintient dans des bornes raisonnables, ce n'est pas seulement la tutelle administrative qui se contente le plus souvent d'arrêter des exagérations par trop évidentes ; c'est surtout le bon sens de la grande majorité des conseils municipaux français, et l'amortissement régulier et généralement rapide qui leur est imposé (3).

(1) Date des relevés. Les sommes relatives à l'Alsace-Lorraine ont été defalquées.
(2) En 1862, le total du passif (de la dette) était de 335 millions seulement.
(3) Les emprunts municipaux doivent généralement être amortis en quinze ans ;

Quand on étudie de plus près les chiffres ci-dessus, c'est à peine si l'on rencontre un seul point qui puisse être blâmé au nom des principes d'une politique financière rationnelle. Nous trouvons en effet qu'il a été dépensé, de 1872 à 1877 inclusivement, 451 millions pour travaux publics qui motivent, comme on sait, la plupart des emprunts. Sur cette somme, 16 millions ont été employés à la construction de mairies, 73 pour des églises et presbytères, 82 1/2 pour des maisons d'écoles, 99 1/2 pour l'établissement de routes, d'usines à gaz, pour travaux de drainage et de canalisation, 110 pour les chemins vicinaux, 70 pour d'autres constructions de tous genres. Or, si les sommes sont grandes, les besoins aussi sont considérables, comme on peut le voir par les chiffres suivants d'un état dressé en 1878 pour l'année 1877 : les 36,000 communes de France possédaient en effet à cette dernière époque 27,762 mairies, 39,314 églises, 31,905 presbytères, 31,704 maisons d'écoles pour les garçons et 16,482 pour les filles (nous faisons abstraction des locaux loués à cet effet), 409 collèges, 14,083 bibliothèques contenant 7,628,357 volumes, 802 abattoirs, 2,997 halles couvertes, 38,041 cimetières et 1,603 hôpitaux. Mais si l'on a récemment comblé de nombreuses lacunes, il reste encore beaucoup à faire ; plusieurs communes manquent même des bâtiments les plus indispensables, quoique l'on ait construit par exemple 4,208 maisons d'école dans le seul intervalle de 1871 à 1877.

Les communes ont d'ailleurs à leur charge un grand nombre d'autres entreprises d'utilité générale. Ainsi, à la fin de 1877, 2,146 communes seulement (Paris non compris) avaient des conduites d'eau qui leur fournissaient un débit total de 1,766,801 kilolitres d'eau par jour (262 communes ont établi des distributions d'eau depuis 1870).

Les égouts présentaient une longueur totale de 2,287 kilomètres pour 1,539 villes (accroissement depuis 1870 : 343 kilomètres et 154 communes), et naturellement ce nombre augmente tous les ans. 2,505 villes sont éclairées (dont 473 depuis 1870), soit au gaz (726), soit, en attendant mieux, au moyen de réverbères.

Indiquons encore en passant le montant de la fortune communale productive de revenu : 122 millions de francs sont déposés au Trésor et 12 millions ont été prêtés à des particuliers, le tout productif d'intérêt ; les forêts communales ont une étendue de 2,058,707 hectares, soit environ 22 p. 100 de la surface boisée de la France (9,185,310 hectares) (1).

mais il en est pour lesquels on a prescrit des périodes plus courtes ; quelquefois, il est vrai, il en est aussi de plus longues. Certains emprunts n'ont qu'un terme de 5 ans, et sont naturellement contractés dans des formes plus simples.

(1) Nous avons vu, page 420, que les forêts des communes sont soumises au régime

CHAPITRE XIX

LA VILLE DE PARIS

En consacrant à la ville de Paris un chapitre spécial, nous ne faisons que nous conformer à l'usage des publications officielles françaises que nous avons dû consulter ; du reste, les chiffres considérables et l'importance des institutions particulières de la capitale de la France justifient les développements dans lesquelles nous allons entrer.

La nature des choses paraît quelquefois changer avec leurs dimensions, et puisque Paris est un monde, il est certainement d'un intérêt général d'étudier à part et de plus près les finances de la grande cité qu'on a parfois qualifiée de centre du monde.

Notre exposé repose, encore ici, essentiellement sur les chiffres de l'année 1877 et complète ainsi ceux du chapitre précédent. Mais il conviendrait sans doute aussi d'indiquer en même temps les chiffres les plus récents, et de remonter aussi quelques années en arrière ; cependant nous ne dépasserons pas l'année 1860. Tout le monde sait qu'en cette année Paris s'est transformé par l'annexion des communes comprises entre l'ancien mur d'enceinte marqué par les boulevards extérieurs et l'enceinte fortifiée ; la population de la ville s'est trouvée ainsi tout à coup portée à près de 2 millions d'habitants.

Le *budget de Paris* présentait en 1860, 1868 et 1877, les recettes suivantes :

forestier de l'Etat et sont administrées par lui dès qu'elles ont une certaine étendue. En 1877, on comptait encore 223,175 hectares de forêts qui ne l'étaient pas ; mais les choses marchent à cet égard, car on travaille en ce moment au reboisement des hauteurs et des pentes, et à la plantation des landes. Les départements de la Gironde et des Landes contenaient encore, en 1857, 291,525 hectares de landes appartenant à 214 communes, qui ont accepté un plan d'amélioration, dont l'exécution leur a permis de vendre 188,691 hectares pour la somme de 13,431,941 fr. Cette somme fut employée comme suit : 893,470 fr. pour travaux de dessèchement, 681,751 fr. pour semis ou plantations, 7,503,674 fr. pour constructions communales et autres travaux utiles, en achats de rentes sur l'Etat ou comme solde en caisse 4,352,746 fr. — Ces communes restent actuellement propriétaires de 102,834 hectares de landes, dont 74,138 plantés, et 26,696 destinés à être plantés ou à être vendus. La valeur de ces 102,834 hectares est estimée à 22,856,000 fr. — Dans cette opération, par une dépense d'environ 1 million 1/2 (893,470 + 681,751), on a créé une valeur vénale de 36 millions, tandis que ces landes étaient auparavant malsaines et improductives.

	1860.	1868.	1877.
Recettes ordinaires.			
	Francs.	Francs.	Francs.
Produit des centimes additionnels....	1.632.290	2.102.069	22.172.271
Produit des 8 centimes sur l'impôt des patentes........................	979.947	1.366.155	1.748.217
Produit des 5 centimes sur l'impôt des chevaux et voitures................	»	»	40.748
Produit des 10 francs par permis de chasse............................	63.720	63.880	52.720
Octroi (produit brut)................	74.385.147	103.267.878	128.553.908
Taxe des chiens......................	393.000	385.000	510.000
Taxes diverses (voy. *infra*)...........	12.995.417	19.001.623	24.882.575
Rétribution scolaire.................	»	»	440.243
Loyers d'immeubles communaux.....	524.331	919.360	1.467.619
Produits divers......................	13.500.104	23.290.698	34.040.341
Rentes sur l'Etat et autres créances...			60.156
Intérêts des capitaux déposés au Trésor.			1.898.935
Produit des collèges communaux.....			1.637.403
Ensemble........	104.473.956	150.396.663	217.505.136
Recettes extraordinaires.			
Aliénations d'immeubles.............	6.908.739	1.735.807	16.531.423
Produits des emprunts...............	23.614.325	39.000.000	56.602.870
Contribution de l'État et du département aux travaux de la ville........	»	»	1.848.000
Contributions des particuliers pour le même objet.........................	4.050.000	6.063.418	»
Recettes diverses....................	1.861.463	497.490	3.946.059
Arriérés............................	17.380.880	20.065.341	6.868.979
Excédents...........................			122.790.504
Ensemble........	53.815.407	67.362.056	208.587.035

Nous renvoyons pour les détails aux tableaux ci-après, empruntés au *Compte général de la ville de Paris pour* 1879, et à son *Projet de budget pour* 1881, qui sont, au moment où nous écrivons, les documents les plus récents et les plus complets.

Le Compte général contient quatre colonnes principales : 1° recettes admises au budget ; 2° recettes effectuées ; 3° restes à recouvrer à reporter ; 4° totaux. Mais nous pourrons ici d'autant mieux nous en tenir à la colonne des totaux, qu'il est d'expérience que la majeure partie des restes à recouvrer rentrent à leur tour.

L'ensemble des recettes pour 1879 se présente donc comme suit :

	Ordinaires.	Extraordinaires.
Budget des recettes approuvées..................	224.267.002	14.558.352
Recettes effectuées.............................	235.053.983	15.645.937
Produit de 1878 restant à recouvrer en 1879.......	1.927.230	2.625.199
Total des recettes réelles........	236.981.213	18.271.136

Si nous en considérons les divers chapitres, qui gardent généra-

lement les mêmes numéros, pour faciliter les rapprochements, nous aurons le tableau suivant, que nous donnons avec les chiffres de 1879 et de 1881 :

Nature des recettes.	Compte de 1879.	Budget de 1881.
1. Centimes communaux, impositions spéciales, taxe sur les chiens (627,080 fr., somme qui n'est pas bien à sa place ici)........................	24.883.092	24.943.300
2. Part de la ville aux amendes et aux permis de chasse; intérêts des fonds placés au Trésor, recouvrement sur les porteurs d'obligations municipales de droits avancés pour leur compte (1).	6.012.539	5.565.700
3. Octroi..	136.576.609	130.203.000
Signalons quelques articles pour 1879: vins et eaux-de-vie, 63 millions 1/2; viande, gibier, poisson, beurre, œufs, 28 millions; combustibles, 12 millions; matériaux de construction, 12 millions 1/2: fourrages, 4 millions 1/2.		
4. Droits d'expédition d'actes et prix de vente d'objets mobiliers : 12,000 fr....................	199.405	228.000
5. Halles et marchés (vente en gros et au détail), location de places...........................	7.204.072	7.139.300
6. Poids publics (supprimé plus tard).............	349.092	349.000
7. Abattoirs (les abattoirs privés sont interdits), taxe pour l'usage des locaux......................	3.040.332	2.990.000
8. Entrepôts. Il y en a cinq (pour vins et spiritueux).	2.265.800	2.320.000
9. Produits des propriétés communales (dont deux théâtres : Châtelet et Gaîté)......................	1.347.989	1.296.269
10. Pompes funèbres.............................	889.872	928.745
C'est un impôt somptuaire à distinguer du n° 11.		
11. Concessions (de 5 ans) et ventes de places dans les cimetières............................	1.873.589	1.901.500
12. Legs et donations pour des œuvres de bienfaisance....................................	6.169	7.869
13. Locations sur la voie publique et dans les promenades..................................	1.066.652	1.070.621
14. Voitures publiques (droits de stationnement).....	4.324.303	4.447.400
Les omnibus paient 1,175,158 fr., la Compagnie des petites voitures 1,168,202 fr., les autres fiacres 1,341,943 fr., les tramways 521,168 fr.		
15. Droits de voirie................................	1.018.144	221.700
Ces droits sont payés pour empiètements sur la voie publique, par exemple en cas de construction, et généralement pour tout ce qui avance sur la voie publique.		
16. Vente de matériaux provenant des travaux publics, etc..................................	373.957	750.000
17. Contributions de l'Etat, du département et des particuliers pour travaux publics..............	6.471.988	7.429.890
18. Contributions de l'Etat et du département aux frais d'entretien, etc., du pavé de Paris.......	3.400.000	3.400.000

(1) La ville paye à l'Etat l'impôt entier, et prélève sur chaque porteur la part due par lui et qui figure ainsi comme recette.

Ces contributions sont fixées à forfait : l'Etat donne 3 millions, parce que les voies lui appartiennent en partie, le département 500,000 fr. pour la même raison.		
19. Taxe de balayage..............................	2.662.459	2.600.000
La ville a déchargé les particuliers du balayage, mais contre une rétribution. La taxe est proportionnelle au mouvement de la rue, et incombe au propriétaire de la maison.		
20. Part de la ville dans les bénéfices de la Compagnie du gaz (Traité du 7 février 1870)..............	9.500.000	10.000.000
21. Abonnements aux eaux de la ville...............	10.235.015	10.747.774
22. Exploitations des voiries, vidanges, égouts.......	1.400.453	1.260.935
23. Recettes dans divers établissements d'instruction publique..................................	2.397.275	2.968.092
Il s'agit des écoles primaires supérieures, des collèges et des écoles spéciales...............		
24. Contribution de l'Etat aux dépenses de la police municipale................................	7.693.825	7.693.825
25. Recettes diverses et imprévues.................	1.481.680	1.088.837
Total des recettes ordinaires........	236.981.213	231.551.747
Recettes extraordinaires.............	18.271.136	4.127 200
Total général........	255.252.349	235.678.947

Le détail des recettes extraordinaires ne présente qu'un faible intérêt, plusieurs d'entre elles ne figurant que pour ordre au budget. Tout au plus pourrait-on faire remarquer que les fonds extraordinaires se divisent quelquefois en fonds généraux et fonds spéciaux ; ces derniers sont des emprunts contractés pour des buts déterminés. Le budget pour 1881 ne contient point de fonds spéciaux.

Les recettes de la ville de Paris s'accroissent tous les ans, et ce phénomène s'explique en partie par les causes générales qui ont multiplié partout les sources de revenus, et qui se font naturellement sentir, dans un grand centre comme Paris, avec plus d'intensité que partout ailleurs. Cependant, ce serait aller trop loin que de l'attribuer simplement à leur action tout automatique. La volonté active d'accroître les revenus y a certainement eu sa part.

Le conseil municipal de Paris jouit d'attributions très étendues. Si ses pouvoirs ne vont pas jusqu'à lui permettre d'emprunter sans autorisation supérieure, il peut cependant, en se tenant dans de certaines limites, voter un plus ou moins grand nombre de centimes additionnels, fixer les tarifs de nombreuses taxes, puiser au trésor de la ville toutes les sommes qu'il renferme, perdre ou gagner à son gré, suivant qu'il l'estime utile à ses commettants, sur la fourniture des eaux, du gaz, etc.

Quand il représente réellement les intérêts de ses administrés, sa puissance est réellement presque illimitée, même dans les cas

où la loi a réservé l'approbation supérieure. Celle-ci est rarement refusée et n'est le plus souvent qu'une simple formalité ; c'est une sauvegarde, il est en effet nécessaire que le gouvernement conserve assez d'autorité pour protéger les citoyens, et surtout les minorités, contre l'injustice et l'oppression, dans une ville où les passions déchaînées se sont si souvent portées d'un bond aux plus extrêmes violences.

Les attributions du conseil municipal sont encore plus étendues, si possible, dans le vote des *dépenses* que dans le vote des *recettes*. Voici des détails pour trois années.

Dépenses.	1860.	1868.	1877.
Dépenses ordinaires.			
Traitements du personnel des bureaux..	2.250.175	3.559.503	7.539.461
Frais de bureaux et dépenses du mobilier.			1.555.326
Traitement du revenu municipal et frais de perception	1.576.102	3.714.468	1.681.011
Frais de perception de l'octroi	4.167.400	4.949.169	6.124.681
Entretien des bâtiments et frais du personnel	16.709.090	26.266.744	5.897.021
Construction des routes, éclairage et arrosage			23.372.666
Impôts, locations, casernements	2.027.408	2.468.232	3.376.429
Intérêts de la dette	16.763.576	32.747.136	101.533.293
Dépense du culte	139.326	180.787	243.775
Instruction secondaire et supérieure	132.452	601.090	1.775.456
Instruction primaire	1.960.077	5.640.447	8 774.902
Beaux-arts et bibliothèques	»	»	386.864
Préfecture de police	12.111.166	15.765.265	20.539.193
Sapeurs-pompiers (en 1860 et en 1868 aussi la garde nationale)	2.574.894	2.277.134	1.457.345
Subventions à l'administration générale de l'assistance publique	10.178.947	12.885.815	10.690.000
Secours divers			180.090
Aliénés et enfants assistés			1.870.560
Dépenses diverses	2.036.355	2.112.206	2.211.919
Total des dépenses ordinaires	72.626.968	113.167.996	199.209.992
Dépenses extraordinaires.			
Constructions	4.326.294	12.403.118	4.333.736
Travaux de voirie	46.111.980	79.769.163	43.103.016
Divers	6 174.648	3.330.989	794.786
Soldes des arriérés d'exercices écoulés..	3.134.180	1.735.081	39.480.805
Report des dépenses d'exercices écoulés.	1.923.540	1.306.686	»
Total des dépenses extraordinaires	61.670.642	98.545.037	87.712.343
Total général	132.374.070	210.406.447	286.922.335

Comme nous l'avons fait pour les recettes, nous rattacherons également ici nos explications à des chiffres plus récents, en reproduisant les tableaux du compte de 1879 et du budget de 1881.

Le compte général des *dépenses* indique : 1° les crédits ouverts

par les budgets ou par décision spéciale; 2° les dépenses constatées; 3° les dépenses mandatées et payées. Nous prendrons la colonne des *dépenses constatées.*

Jetons d'abord un regard sur l'ensemble des dépenses de 1879. Nous y trouvons :

	Dépenses ordinaires.	Dépenses extraordinaires.
Crédits votés	227.167.018	37.590.737
Dépenses constatées	216.599.097	3.852.560

On voit que tous les crédits votés n'ont pas été épuisés, ce qui équivaut à un excédent de recette. Voici maintenant le tableau détaillé des dépenses;

Dépenses ordinaires.	Compte de 1879.	Budget de 1881.
1. Dette municipale	104.775.138	99.308.308
Elle figure à Paris parmi les dépenses *ordinaires*, dans toutes les autres communes parmi les dépenses *extraordinaires.*		
2. Charges de la ville envers l'État	3.362.440	3.945.900
3. Octroi, frais de perception	6.997.332	7.086.600
Cette dépense augmente d'une manière absolue, mais elle diminue relativement aux recettes; en 1860 les frais de perception étaient de 5,62 p. 100, en 1868 de 4,79 p. 100, en 1879 de 4,37 p. 100 des recettes.		
4 *a*. Préfecture. Mairie centrale	5.150.422	5.630.520
Le préfet de la Seine est en même temps maire de Paris.		
4*b*. Dépenses pour le service du conseil municipal (1).	»	300.000
5. Pensions et secours	635.657	»
6. Mairies d'arrondissement	688.636	771.200
Paris est divisé en vingt arrondissements, ayant chacun un maire à sa tête.		
7. Frais de régie et d'exploitation du domaine de la ville, des halles et des marchés, etc	1.239.003	1.136.150
8. Cultes	42.351	57.016
9. Inhumations (la ville paie le personnel, etc.)	1.139.425	1.099.608
10. Affaires militaires, sapeurs-pompiers, corps de garde et casernes, postes de police	449.314	597.100
dont 65.996 fr. pour les sapeurs-pompiers.		
11. Contribution de la ville aux dépenses de la garde républicaine	3.044.147	2.943.400
Ce corps est une garde de sûreté bien organisée, qui fait partie de l'armée.		
12. Travaux (d'embellissement) de Paris	1.060.444	1.720.550
pour le personnel de direction et de contrôle, et pour le matériel.		
13. Architecture et beaux-arts	3.395.864	4.792.400
Réparation des édifices, etc. (et de plus 350,000 fr. pour tableaux, statues, musique).		

(1) Cet article du budget de 1881, qui tendait à indemniser indirectement les membres de ce conseil, n'a pas été approuvé par le gouvernement, la loi ayant établi la gratuité des fonctions des conseils municipaux.

Dépenses ordinaires.	Compte de 1879.	Budget de 1881.
14. Voirie (surveillance et police de la voie publique)...	2.045.210	4.792.400
15. Voie publique (entretien de la chaussée)..........	17.909.056	17.281.400
16. Promenades, plantations, éclairage, voitures.......	8.325.498	8.988.750
Les chapitres 14, 15 et 16 se rapprochent beaucoup, ils n'ont été distingués que pour mieux spécialiser la dépense.		
17. Eaux, égouts, vidanges, exploitation des voiries...	7.214.319	8.889.460
Frais du personnel de surveillance et de contrôle, ainsi que du matériel.		
18. Collège Rollin. Bourses dans les lycées et dans divers établissements spéciaux.......................	879.568	1.168.283
Ce sont là des dépenses brutes, nous avons vu plus haut les recettes correspondantes. Le collège Rollin coûte 689.000 fr. à la ville. Les bourses se répartissent entre de nombreux établissements.		
19. Instruction primaire et écoles primaires supérieures.	11.045.238	14.414.306
20. Assistance publique. Subvention de la ville........	15.065.604	15.681.700
L'assistance publique a un budget de 27.663.000		
dont........................... 15.564.000		
de revenus propres; reste à la charge de la ville....................... 12.068.700		
De plus la ville consacre 500 000 fr. pour dégager les objets mis au Mont-de-piété par des pauvres, 500.000 fr. comme subvention pour les enfants assistés, et 1.483.000 fr. pour les aliénés.		
21. Dépenses diverses.......................... ..	299.061	196.019
22. Préfecture de police...........................	21.552.207	22.187.600
Celle-ci doit établir son propre budget détaillé, qui ne figure au budget principal que par son total.		
23 et 24. Articles pour mémoire......................	2.050	829.322
25 à 27. Budget supplémentaire (1)...................	383.000	»
Total.................	216.599.097	224.551.747
Dépenses extraordinaires.............................	3.852.560	11.127.200
Total général...........	220.451.657	235.678.947

Les dépenses restent donc inférieures aux recettes. Il n'en a pas toujours été ainsi : plus d'une année s'est soldée par un déficit, et souvent aussi l'excédent des recettes ne provenait que des emprunts ; le système de comptabilité adopté contribuant un peu à obscurcir la vraie situation.

(1) Le budget de chaque année est naturellement voté avant l'ouverture de l'exercice qu'il concerne; mais il n'est pas toujours possible de prévoir d'avance toutes les dépenses, et des crédits supplémentaires sont par suite indispensables. — Ces crédits, quant au budget de l'État, le gouvernement a le droit de les ouvrir, sauf à les faire ensuite approuver par les Chambres. Mais ni le préfet ni le maire n'ont un droit semblable. Il faut donc qu'un budget supplémentaire soit présenté aux conseils municipaux à leur session du mois de mai, pour toutes les dépenses devenues nécessaires après le vote du budget; naturellement les chiffres ne se trouvent qu'au compte général, et non dans le budget primitif. Ils sont d'ailleurs généralement relativement minimes.

La *dette de Paris* mérite que nous nous y arrêtions un moment. A la fin de 1877 elle s'élevait, en capital, aux chiffres suivants :

	Francs.
Montant des emprunts autorisés	1.716.190.000
Acomptes payés	141.729.600
Restait	1.574.460.400
Dettes ne provenant pas d'emprunts	413.816.023
Total	1.988.276.423

La dette de Paris ne s'élevait, en 1868, qu'à 1,376,490,325 francs. La partie qui ne provient pas d'emprunts formait une sorte de dette flottante. Les adversaires de l'administration qui l'a contractée la qualifiaient d'illégale, la comparant à un emprunt déguisé qui n'aurait pas reçu l'approbation supérieure de droit. Arrêtons-nous-y un moment.

Tout le monde sait que Napoléon III, pour des raisons stratégiques ou pour l'embellissement de la ville, a transformé l'ancien Paris, avec l'aide du préfet de la Seine d'alors, M. le baron Haussmann. L'exécution de ces travaux exigea naturellement des sommes énormes, qu'on se procura soit légalement et par des emprunts montant à plusieurs milliards, soit par des *bons de délégation* ou mandats de payement à une, deux, trois, quatre, cinq années d'échéance. Ces *bons* furent escomptés par le *Crédit foncier*, qui devint ainsi créancier de sommes considérables, jusqu'au jour où l'on put régulariser la situation par une loi, et prendre des mesures pour s'acquitter rapidement. Mais la guerre de 1870-71 fit tomber sur la ville de nouvelles charges, si bien que le conseil municipal républicain qui prit la direction des affaires ne put que recourir à de nouveaux emprunts. Il serait prématuré de lui adresser des reproches, bien qu'il ait déjà plus d'une fois suivi les traces des devanciers qu'il blâmait si fort. Une grande ville comme Paris a des besoins considérables, et les incendies de la *Commune*, la reconstruction nécessaire de l'Hôtel de Ville entre autres, augmentent encore le chiffre de ses dépenses extraordinaires.

Il faut remarquer que Paris n'a pas de dettes perpétuelles, tous ses emprunts sont contractés en rente amortissable. La ville n'a donc pas de Grand-Livre ; elle n'émet que des obligations, remboursables par tirages au sort annuels, et généralement avec lots.

D'après les comptes de 1876, les dettes de Paris se décomposent comme suit :

DATE de la loi d'autorisation, et terme de remboursement.	SOMMES réellement perçues.	PRODUIT nominal des emprunts.	MONTANT du capital et des intérêts pour tout le terme à courir.	ANNUITÉS (intérêt et amortissement).	RESTE DÛ en capital, intérêts et primes.
	Millions de fr.	Millions de fr.	Francs.	Francs.	Francs.
2 mai 1855....... 40 ans....	60.0	75.0	145.176.089	8.530.622	63.551.682
1er mai 1860...... 37 ans...................	133.1	143.8	261.266.920	7.061.245	127.103.365
12 juillet 1865..... 60 ans........	270.0	297.3	882.106.705	14.320.130	708.857.760
18 avril 1869.. ... 40 ans..	259.7	300.5	557.819.205	14.322.048	429.418.932
6 septembre 1871. 75 ans	350.0	508.0	1.404.172.640	18.778.780	1.253.977.680
24 décembre 1874. 75 ans..	220.0	244.9	845.711.420	11.361.230	799.581.930
27 juin 1876....... 73 ans.......	119.9	127.1	428.350.250	5.920.540	414.450.610
Ensemble...........	1.412.7	1.696.6	4.524.603.229	75.294.595	3.796.941.959
A ajouter, l'annuité à payer au Crédit foncier pendant 58 ans............				12.000.000	702.000.000
Somme............ .				(87.294 595)	4.498.941.959

D'après son dernier traité avec le Crédit foncier, la ville s'est engagée à lui rembourser en 58 ans, au lieu de 29, terme autrefois convenu, les 238 millions qu'elle restait lui devoir au 31 juillet 1879 (date de la loi). Ce traité eut pour effet de réduire la charge annuelle de la ville de 19,061,570 francs à 12 millions. Mais cette somme de 19 millions dut être encore payée pour 1879, en sorte que le coût de l'amortissement et de l'intérêt des emprunts s'est élevé cette année-là à 94,356,165 francs.

		Francs.
Outre cette somme de		94.356.165
Il y avait à payer en 1879, pour dettes diverses		4.363.716
Pour la dette flottante		34.760
Pour frais de timbre	938.857	
— de quittances	52.144	
— d'impressions	17.237	
— de commissions et autres frais de banque	268.632	
— d'enregistrement et d'impôt sur le revenu	4.743.626	
Ensemble	6.020.490	6.020.496
Total pour la dépense de 1879		104.775.137

Il vaut la peine de s'arrêter un peu sur ces chiffres qui, tout résumés qu'ils soient, permettent d'y rattacher quelques considérations intéressantes.

Et d'abord l'on peut remarquer que le crédit coûte fort cher à la ville de Paris.

Abstraction faite du Crédit foncier — et nous ne le passons que pour abréger, car ses traités viendraient à l'appui de notre argumentation, — l'on s'aperçoit que Paris s'est rendu débiteur de 4,524 millions et demi pour n'encaisser que 1,412 millions trois quarts. Sans doute, sa dette ne se chiffre nominalement qu'à 1,696 millions et demi, mais ce chiffre nominal n'a qu'une importance secondaire, et le tableau ci-dessus montre en outre que la forme des emprunts est bien moins favorable à l'emprunteur qu'au prêteur.

Le conseil municipal et le gouvernement qui lui apportait sa sanction se rendaient bien souvent compte du taux élevé auquel la ville empruntait; mais les circonstances les forçaient de passer outre. Cependant l'État aurait pu refuser de sanctionner certains emprunts onéreux pour des projets qu'aucune nécessité n'imposait, ou même pour des dépenses de luxe. Des entreprises simplement utiles ou agréables ne devaient jamais faire autoriser des emprunts au-dessous du pair. Il eût été, semble-t-il, préférable d'accorder directement un taux d'intérêt plus élevé, que de courir le risque de devoir 75 millions pour n'en toucher que 60. Mais l'on n'abandonne pas volontiers de si anciens errements.

Une observation plus pratique que provoque ce tableau, c'est l'*influence des conjonctures* sur le prix de l'émission. On le voit surtout quand on compare les emprunts de 1869 et de 1871 : en 1869, pour 259 millions réellement encaissés, on s'engageait à payer 557 millions ; en 1871, pour 350 millions, on allait jusqu'à promettre 1,404 millions, le quadruple !

La combinaison de ces chiffres ferait d'ailleurs naître les observations les plus diverses ; mais nous devons nous restreindre, et nous nous contenterons de résumer comme suit le taux d'émission des divers emprunts :

	Nombre des obligations.	Leur valeur nominale.	Taux de l'intéret.	Taux de l'émission.
1855	150.000	500 fr.	15 fr.	400 fr.
1860	287.618	500	15	164.833 à 475 122.785 à 450
1865	600.000	500	20	à 345
1869	753.623	400	12	à 345
1871 (1)	1.296.300	400	12	à 270
1874	500.000	500	20	à 440
1876	258.065	500	20	à 465

(1) Le nombre des obligations ne fait qu'augmenter jusqu'en 1871, tant à cause des exigences de l'empire, que finalement à raison de la guerre. Depuis, l'on est devenu généralement plus prudent, l'on comprend que le mieux peut être l'ennemi du bien, et l'on serre les freins.

LIVRE VI

BUDGETS SPÉCIAUX RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET PRINCIPAL ET RÉSUMÉ

CHAPITRE XX

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

A. — *Observations générales.*

Quoique la plupart des établissements appartenant à cette rubrique ne présentent pas un intérêt financier direct, nous devions cependant leur ouvrir ici une petite place, la législation française ayant cru devoir les faire figurer au budget, ou du moins les y rattacher. Plusieurs publicistes ont même eu le tort de considérer leurs recettes et leurs dépenses comme des parties *intégrantes* du budget et d'en grossir d'autant les chiffres. Nous ne les mentionnons, au contraire, que pour mémoire.

Parmi les divers *budgets annexes*, que nous avons déjà eu l'occasion de mentionner d'ailleurs, ressortissent :

a) Au ministère des finances : *la fabrication des monnaies et médailles ;*

b) Au ministère de la justice : *l'Imprimerie nationale et la Légion d'honneur ;*

c) Au ministère de la marine : *la Caisse des invalides de la marine ;*

d) Au ministère du commerce : *l'École centrale des arts et manufactures.*

On pourrait y ajouter la *Caisse des dépôts et consignations*, dont nous allons également traiter dans ce chapitre, quoique la comptabilité française lui réserve une place en dehors du budget, probablement pour l'en faire paraître plus indépendante, car elle est soumise à une surveillance peut-être plus étroite que les établissements précédents.

B. — Fabrication des monnaies et médailles.

La monnaie occupe naturellement une place à part.

La fabrication en était autrefois confiée à un entrepreneur surveillé par l'Etat, et cet entrepreneur percevait à son profit la taxe fixée pour la frappe dont il était chargé.

La loi du 31 juillet 1879 modifia ce système. C'est l'État lui-même qui fabrique actuellement, et la monnaie, ainsi que son personnel, figurent comme suit dans les états du ministère des finances pour 1882 :

			Francs.
Chapitre	XLIV.	— Personnel	88.600
—	XLV.	— Matériel	72.400
—	XLVI.	— Divers	26.100
		Ensemble	187.100

Ces chiffres n'ont aucun rapport avec le *budget spécial;* ce dernier ne nous donne, en recettes et en dépenses, que le détail des *frais de fabrication.*

Le chapitre suivant reproduira ce compte pour 1883 ; il suffit de mentionner ici que les évaluations budgétaires se balançaient à cet égard tant pour 1881 que pour 1882, par 1,667,358 francs ; 269,058 francs figurent dans cette somme comme *bénéfice* de fabrication, dont moitié, soit 134,529 francs, est versée au Trésor, moitié réservée pour augmenter le fonds d'exploitation.

C. — L'Imprimerie nationale.

L'imprimerie de l'État existe depuis 1640; elle fut créée par Louis XIII (1), et installée d'abord au Louvre. Elle portait alors le nom d'Imprimerie royale ; ce n'est que depuis la Révolution qu'on l'a appelée l'Imprimerie nationale. Transportée hors du Louvre, elle acquit en même temps une destination conforme à son nouveau nom, chargée qu'elle fut de l'impression du *Bulletin des Lois.*

Ses attributions furent ensuite successivement étendues ; plusieurs ordonnances royales et décrets impériaux, dont le plus récent est du 25 juin 1864, indiquent le cercle élargi de ses attributions, qui subsistent encore aujourd'hui en droit.

Ce décret de 1864 décide que l'Imprimerie nationale reste chargée

(1) Elle paraissait presque n'être d'abord qu'une simple distraction royale. Le premier livre qu'elle imprima fut une édition de luxe *De imitatione Christi,* qui avait trouvé un traducteur dans la personne de l'ancien garde des sceaux Marillac.

de l'impression et de la vente du *Bulletin des Lois*, et de *toutes* les impressions des ministères et des autorités administratives, qui sont, bien entendu, obligés de payer ses travaux et fournitures.

Cependant, en fait, elle est loin d'être chargée de la totalité des impressions officielles. Une certaine tolérance s'est établie tant du fait de l'Imprimerie elle-même, qui est d'ailleurs suffisamment occupée, que du fait des administrations qui trouvent parfois plus commode ou plus économique de confier certains travaux à l'industrie privée. C'est ainsi, par exemple, que l'Imprimerie nationale n'a jamais eu à imprimer le *Journal officiel* ni les travaux des Chambres.

L'Imprimerie nationale ne travaille pas, en général, pour les particuliers. Il y a cependant deux exceptions : 1° elle peut être autorisée à imprimer les œuvres pour lesquelles l'industrie privée n'aurait pas les caractères ou les types nécessaires ; 2° une somme déterminée est allouée chaque année pour l'impression gratuite des œuvres qui, au rapport d'une commission spéciale, seraient jugées dignes de cette distinction.

L'Imprimerie nationale occupe, outre 83 employés, plus de 1,100 ouvriers, dont 300 femmes. Le résumé de ses recettes et de ses dépenses pour 1883 se trouve au chapitre XXI.

D'après les évaluations budgétaires pour 1882, ses recettes et ses dépenses se balancent par 6,695,100 francs, dont 215,850 francs (1) de bénéfice présumé. Un dixième de ce bénéfice, soit 21,585 francs, est seul versé en recette au Trésor. Le surplus est porté en augmentation du fonds d'exploitation, et doit l'être jusqu'à ce que ce dernier ait atteint le chiffre de 2,200,000 francs (2).

Les travaux augmentent constamment; l'augmentation en a été évaluée à 450,000 francs pour la seule année 1882 (chiffre de 1881 : 6,245,000 fr.).

En 1880, l'Imprimerie se trouvait tellement chargée de commandes pour les ministères qu'il fallut lui accorder un crédit supplémentaire ; ce qui montre que cet établissement, d'ailleurs assez libre dans ses mouvements, est lié par son budget spécial, même lorsque, comme

(1) C'est là un minimum.

(2) Le rapporteur de la Chambre pour 1880 examine à fond la question du droit de l'État d'inscrire comme bénéfice dans son budget le produit de l'Imprimerie nationale, et conclut affirmativement. Il fait remarquer que si les travaux étaient confiés à l'industrie privée, c'est celle-ci qui encaisserait le bénéfice. Il ajoute que les prix auxquels travaille cet établissement ne tiennent pas compte de la valeur de son local, d'une superficie de 10,000 mètres carrés, ni de son fonds de roulement s'élevant à 2,200,000 fr., ni des 6 à 7 millions que représentent son outillage et ses approvisionnements. Notons que, pour 1882, les salaires de ses ouvriers sont évalués à 2,131,350 fr., et ses approvisionnements à 3,817,400 fr. L'Imprimerie a une caisse spéciale de retraite pour la vieillesse.

c'était le cas, il ne vient pas demander à l'État une véritable avance, et qu'il désire seulement étendre ses travaux en proportion de ses besoins à l'aide de ses propres réserves.

D. — La Légion d'honneur.

L'ordre de la *Légion d'honneur* a son administration spéciale placée sous la direction du grand chancelier.

On sait que cet ordre, fondé par Napoléon Ier, le 29 floréal an X, est le seul que la France ait conservé, et qu'il a toujours pour *grand maître*, le chef de l'État.

Il est destiné à récompenser à la fois le mérite civil et le mérite militaire, avec cette différence toutefois que les militaires décorés en activité de service ont droit à une rente annuelle et ne payent aucune taxe pour leur décoration, tandis que les civils n'ont pas de pension et payent un droit de diplôme de 12 francs.

La pension des militaires s'élève avec leur grade dans l'ordre. Elle est :

	Fr.
Pour les chevaliers (1)	250
— officiers	500
— commandeurs	1.000
— grands-officiers	2.000
— grands-croix	3.000

Le fonds nécessaire au payement de ces rentes a été créé en même temps que l'ordre lui-même, et Napoléon Ier voulut qu'il consistât en rentes foncières, pour mieux indiquer le caractère perpétuel de sa fondation. L'ordre était autrefois divisé en 16 cohortes et chaque cohorte avait son patrimoine à elle.

Les décrets des 9 germinal an XIII et 8 mars 1806 remplacèrent ces immeubles (cédés à la première caisse d'amortissement) par l'inscription d'une rente de 6,405,488 francs au grand livre de la dette publique, somme qui fut portée ensuite à 6,907,496 francs, et qui

(1) Le nombre des chevaliers était à l'origine illimité; mais on décida en 1870 que, jusqu'à nouvel ordre, l'on ne ferait plus qu'une nomination par deux vacances. Depuis le 10 juin 1879, les nouvelles nominations ont même été réduites à une pour trois à quatre vacances. On peut cependant faire des distributions exceptionnelles de croix en vertu d'une loi. Il y en a déjà des exemples. Ces restrictions furent introduites tant pour rendre les récompenses plus rares que par des considérations budgétaires, les pensions commençant à peser sur le budget. Quant aux grades de l'ordre, le nombre en a toujours été limité, savoir à 4,000 pour les officiers, à 1,000 pour les commandeurs, à 200 pour les grands-officiers, à 80 pour les grands-croix. — En 1852, on ajouta à la Légion d'honneur la médaille militaire, dont les possesseurs touchent une pension de 100 fr., et plus récemment encore on créa « l'ordre » de mérite agricole que confère le ministre, de sorte que c'est une distinction, mais non un ordre.

forme actuellement le principal patrimoine de la Légion d'honneur. Elle a cependant quelques autres revenus provenant de ses écoles (1), de ses droits de diplôme, et de la taxe pour l'autorisation de porter les ordres étrangers (2).

Ces revenus ne suffisent pas pour faire face à toutes ses charges, et l'État lui fournit comme supplément annuel « une dotation » de 10 millions. On veut actuellement essayer de réduire le crédit en diminuant le nombre des légionnaires. Le rapport fait à la Chambre pour 1882 prévoit une réduction de 400,000 francs, et même de 500,000 francs en y comprenant la rente des médaillés.

Ce même rapport ne contient guère d'autre donnée d'un intérêt particulier sur les recettes de l'ordre. On en trouvera un résumé pour 1883 au chapitre suivant; mentionnons seulement qu'elles ont été évaluées à 19,165,100 fr. pour 1881 et à 18,642,995 francs pour 1882.

E. — La Caisse des invalides de la marine.

Cette caisse a été fondée par *Colbert* (Ordonnance royale du 23 sept. 1673). On imposa d'abord aux marins une retenue de 6 deniers par livre (la livre = 240 deniers) sur leur solde, destinée à entretenir pour eux deux hôpitaux. Après quelques années d'essai (1689) l'on préféra répartir simplement un secours aux marins invalides qui devaient à l'avenir rester dans leurs familles.

La caisse des invalides est nettement distinguée des autres fonds publics; elle est administrée par un *trésorier général des invalides*.

Elle a pour but d'assurer à tous les marins soit de l'*État* soit du *commerce*, et même aux employés civils du ministère de la marine, depuis l'officier supérieur jusqu'au moindre matelot, ainsi qu'à leurs femmes et à leurs enfants, les récompenses, les pensions et les secours auxquels ils ont droit.

Cette caisse est par suite divisée en trois sections: 1° la caisse pro-

(1) L'ordre entretient, pour les filles des légionnaires, trois écoles ayant chacune 400 places gratuites et 50 places payantes; la pension de celles-ci constitue naturellement une recette. — Ces écoles sont établies à Saint-Denis, Écouen et les Loges. A Saint-Denis se trouvent les filles des légionnaires du rang d'officier supérieur (ou ayant occupé une fonction civile équivalente); à Écouen, celles des officiers subalternes (ou des fonctionnaires civils de même rang); aux Loges, celles des sous-officiers et soldats. L'instruction et l'éducation sont proportionnées à la situation sociale des élèves de chaque école. — Les jeunes filles y sont reçues de 9 à 11 ans, et peuvent y demeurer jusqu'à l'âge de 18 ans; leur éducation est confiée à des dames dont la plupart étaient, jusqu'en 1881, des religieuses.

(2) Le droit est de 100 fr. pour la décoration qui se porte à la boutonnière, de 150 fr. si elle se porte au cou, de 200 fr. pour une plaque (étoile), et de 300 fr. pour la *grande croix*. Les officiers (de l'armée), jusqu'au grade de capitaine, sont affranchis de cette taxe.

prement dite des invalides ; 2° la caisse des gens de mer ; 3° la caisse des prises.

La caisse des invalides proprement dite (dotée par ordonnance royale du 22 mai 1816) fonctionne simplement comme caisse de retraite des marins et employés ; la caisse des gens de mer est une sorte de banque gratuite qui garde et conserve pour compte des marins et de leurs familles leurs fonds ou valeurs de toutes sortes, en recouvre les revenus et les leur transmet ; la caisse des prises n'est qu'une subdivision de la précédente, qui administre la part des prises qui revient aux marins (379,000 francs pour 1879).

Il n'a sans doute jamais été question d'ôter aux marins et à leurs familles les avantages de ces institutions. Mais la commission parlementaire du budget de 1881 s'est demandé s'il était bien utile de leur entretenir une caisse spéciale et assez coûteuse. Cette administration, disait le rapporteur au nom de la commission (M. Manoury. Voir *Journal off.* de 1880, p. 7565), coûte très cher, 326,700 francs pour un budget de 28,625,000 francs. Certainement le ministre des finances pourrait, au moyen de ses agents et pour une somme inférieure, assurer le service et payer les pensions et secours de même qu'il paye toutes les autres dépenses de la marine depuis les plus grandes jusqu'aux plus petites. La commission du budget avait, en conséquence, invité les ministres de la marine et des finances à examiner s'il n'y aurait pas lieu de réunir au Trésor la caisse des invalides de la marine, tout en conservant aux marins de l'État et du commerce les pensions qui leur sont allouées par les lois et les tarifs en vigueur, et en soumettant chaque année à l'approbation de la Chambre un état de secours aux marins nécessiteux, dressé comme il se pratique actuellement par les soins du ministre de la marine.

L'exposé des motifs du budget de 1882 répond à ces observations, qu'il serait difficile de diminuer sensiblement les frais de l'administration de la caisse des invalides, qui est déjà la moins soldée des administrations financières, mais que, d'autre part, le ministère de la marine doute qu'il soit permis de dissoudre la caisse des invalides pour en confondre tout simplement le capital de 100 à 120 millions, qui lui appartient en propre, avec les fonds généraux de l'État. Le capital de cette caisse est en effet d'une nature toute particulière, en ce qu'il comprend, outre ses propres fonds consistant en majeure partie en une inscription de 5,127,692 francs de rente sur l'État, de nombreux dépôts à vue appartenant non seulement à la marine de guerre, mais aussi à la marine de commerce.

Une commission qui délibérait sur ce point en 1880 s'exprimait ainsi : « C'est là un fonds commun qui a beaucoup de ressemblance

tant avec une caisse d'épargne qu'avec une tontine, qui est placée sous la sauvegarde de la foi publique, et que plusieurs lois ont déclaré la propriété collective des hommes de mer. » D'ailleurs, ajoutait-on, cette institution forme un centre auquel se rattachent plusieurs services publics.

Le ministre des finances reconnut la justesse de ces observations (p. 1567). Il déclara lui-même que la fortune de la caisse consistait en majeure partie en un capital « créé et enrichi par des produits ayant une origine privée » ; et, quoique la commission du budget de 1882 déclarât ne pas avoir été parfaitement convaincue par les arguments du gouvernement, elle s'abstint de supprimer la caisse des invalides et se contenta de modifier quelques points de détails.

Les recettes et les dépenses de la caisse se balancent au budget de 1882 par 30,060,000 francs, et ce parfait équilibre s'explique facilement, l'État prenant à son compte ce qui pourrait manquer pour faire face aux obligations contractées.

La subvention de l'État pour 1881 s'est élevée à 13,150,000 francs. La caisse a tiré de ses propres revenus : en retenues sur les traitements ou la solde des employés, soldats et matelots de la marine de l'État, et par un prélèvement de 3 p. 100 établi en sa faveur sur tous les achats de matériel opéré pour la marine, 7,900,000 francs ; en retenues sur la solde des matelots de la marine marchande, 1,550,000 francs ; de son inscription de rente sur le Grand-Livre de la dette publique, 5,127,672 francs. Au budget de 1882, la subvention de l'État s'élève à 13,980,000 francs, non compris les 3 p. 100 sur les achats de matériaux dont le produit, qui doit figurer désormais séparément, est estimé à 3,901,000 francs.

L'explication détaillée des dépenses de la caisse des invalides exigerait un commentaire de la législation qui s'y réfère et dont les dispositions sont éparses dans une vingtaine de lois.

Nous nous bornons donc à dire que les 27,115,000 francs inscrits en 1881 au budget de la caisse comprennent 5,520,000 francs pour des demi-soldes ; 21,600,000 francs pour des retraites et les pensions aux blessés ; 535,000 francs pour des suppléments à de vieux marins retraités dont la pension a été liquidée à un taux inférieur à celui qui est en vigueur actuellement.

F. — L'École centrale des arts et manufactures.

L'École centrale des arts et manufactures forme un établissement indépendant, fondé par M. Lavallée il y a plus de 50 ans, et qui a passé depuis entre les mains de l'État. Cette école a son patrimoine

propre, elle l'administre, et applique ses excédents de recettes à améliorer ses services. Mais il est entendu que si son budget tombe en déficit l'État doit verser le complément nécessaire.

Ce cas ne s'est pas réalisé jusqu'à présent pour les dépenses ordinaires, et le gouvernement a pu se contenter de fonder des bourses auprès de cette école ; mais une dépense extraordinaire va s'imposer à l'État, car l'école se trouve trop à l'étroit dans ses locaux primitifs, et il est devenu nécessaire d'en construire de nouveaux.

L'école elle-même avait économisé dans ce but des sommes importantes, et l'État fournit le surplus (1). Son budget pour 1883 se trouve également au chapitre XXI. Pour 1882, il se balance en recettes et dépenses par 533,000 francs.

G. —*La Caisse d'amortissement et des dépôts et consignations.*

Cet établissement ne figure pas au budget de l'État, bien que sa place y fût aussi légitime que celles des établissements que nous venons de parcourir et qui y sont portés comme budgets annexes. La caisse d'amortissement et des dépôts joue en effet un rôle important, touche fréquemment à l'administration des finances, dispose de sommes considérables, jouit d'une grande confiance, qu'elle mérite d'ailleurs pleinement, et verse enfin au Trésor des bénéfices qui ne sont point à dédaigner. Mais, pour être en dehors du budget, elle n'en est pas moins soumise au sérieux contrôle du gouvernement ; elle doit même présenter aux Chambres, quatre fois par an, des rapports détaillés sur sa gestion, et une commission de surveillance, composée de sénateurs et de députés, s'assure de leur exactitude.

Comme son titre l'indique, cet établissement comprend deux caisses différentes, placées d'ailleurs toutes deux sous le même *directeur général.*

I. La *caisse d'amortissement,* qui n'est plus aujourd'hui que l'ombre de ce qu'elle devait être d'après le but de sa création. Ce n'est pas que l'amortissement ait cessé, il s'est plutôt accru ; mais il a pris une autre forme. Le tirage et le paiement des rentes amortissables s'opère aujourd'hui directement par le ministère des finances. La caisse d'amortissement avait été fondée pour amortir les rentes perpétuelles; et comme l'on a cessé d'y procéder depuis 1870, il lui reste maintenant assez peu de chose à faire, et il suffira de quelques lignes pour indiquer les rares attributions qui lui sont restées. La

(1) Cette école confère des diplômes, et c'est le seul établissement de France qui forme et diplôme les *ingénieurs civils.*

plus importante est la *caisse des retraites pour la vieillesse*, qui est confiée à sa direction, et pour laquelle elle achète des rentes consolidées avec les primes qu'elle perçoit des déposants, et les transforme en rentes viagères au profit des assurés; ces rentes perpétuelles sont alors annulées, et cette annulation est confiée à la caisse d'amortissement qui l'opère après avoir reçu de la caisse des retraites les sommes correspondantes. Celles-ci se sont élevées en 1879 à 17,557,233 francs qui servirent au rachat de 877,315 francs de rentes, l'État assumant en même temps une somme proportionnée de rentes viagères en faveur des déposants (1).

II. Les fonctions de *la caisse des dépôts et consignations* sont bien autrement importantes, tant par le nombre des affaires que par les services qu'elle rend à l'État et au public, comme le montre un rapide exposé de ses principales attributions :

1. *Consignations judiciaires et administratives.* — La loi du 28 avril 1816, en établissant cette caisse, l'a constituée la gardienne légale de tous les dépôts judiciaires (2) ; le Code civil, ainsi que l'ordonnance royale du 3 juillet 1816 et d'autres textes encore, déterminent les cas où ces dépôts doivent être faits.

D'après les comptes de 1879, publiés en 1881, les sommes déposées dans le cours de cette année se sont élevées à 165 millions, les retraits à 158 millions. Les 290 millions 1/2 de dépôts antérieurs se trouvaient ainsi portés à 297 millions 1/2 qui appartenaient à 250,000 titulaires.

Depuis la loi du 28 juillet 1879, la caisse, qui n'admettait auparavant que des dépôts en numéraires, est également autorisée à recevoir des valeurs et des bijoux. Elle détenait, par suite, au 31 décembre 1879, 126,446 titres d'une valeur totale de 89,644,605 francs payant un droit de dépôt de 269,074 francs.

2. *Consignations provisoires, même volontaires; dépôts de cautionnements.* — Il a été consigné, dans le cours de l'année 1881, pour environ 11 millions 1/2 et retiré pour 10 millions de cautionnements ; le mouvement des autres dépôts a été de 14 millions à l'entrée et de 10 millions 1/2 à la sortie.

3. *Dépôts des établissements publics.* — Ces dépôts sont productifs d'un intérêt de 3 p. 100 par an. La caisse devient ainsi une sorte de banquier chez lequel les communes peuvent emprunter, pour de courtes périodes, à 4 1/2 p. 100 par an (3). L'excédent des entrées

(1) La loi du 30 janvier 1881, qui paraît au moment où nous corrigeons cette épreuve, modifie ces dispositions par ses articles 9 et 10.

(2) En Prusse, une caisse semblable n'existe qu'à Cologne et pour la province rhénane (L. du 24 juin 1861) ; c'est l'État qui reçoit directement les dépôts.

(3) Le taux de l'intérêt est indiqué périodiquement.

sur les sorties était d'environ 24 millions au 31 décembre 1879.

4. *Caisses d'épargne.* — Les caisses d'épargne sont tenues de verser leurs dépôts à la caisse des dépôts et consignations, qui leur bonifie à cet effet 4 p. 100 d'intérêt. La caisse emploie une partie de ces sommes en achat de rentes sur l'État, tout en gardant une partie des fonds en compte courant à la disposition des caisses d'épargne. Les dépôts faits de ce chef s'élevaient, fin 1879, à 1,167 millions, et la caisse des dépôts et consignations souffrait d'une pléthore.

5. *Caisses des sociétés de secours mutuels.* — Leur avoir à la caisse des dépôts et consignations était de 20 millions en 1879.

6. *Caisses des pensions de retraite.* — En dehors de la grande caisse des pensions de l'État, administrée par le ministère des finances, il existe un certain nombre de caisses analogues pour les départements et les communes : la caisse de retraite de la préfecture de la Seine, celles de la préfecture de police, de l'imprimerie nationale, de l'octroi de Paris, du grand Opéra, des préfectures départementales et des sous-préfectures, des mairies, etc., sont administrées par la caisse des dépôts. Celle-ci payait de ce chef, en 1879, des pensions à 9,701 personnes, et détenait en couverture 2 millions 1/3 de rentes sur l'État, outre 3 millions 1/2 de capital en numéraire.

7. *La Légion d'honneur.* — La caisse des dépôts et consignations est également le banquier de cette institution et fait, contre rémunération, le service de ses recettes et de ses dépenses tout en lui payant un intérêt pour ses dépôts.

8. *Affaires militaires.* — La caisse des dépôts rend à l'armée de terre le même service que la caisse des invalides de la marine à l'armée de mer : elle administre à l'occasion les fonds des militaires absents et ceux des héritiers des militaires décédés.

Ajoutons que les 1,500 francs que doivent verser les volontaires d'un an pour équipement, nourriture et logement, restent également déposés provisoirement, et jusqu'à leur admission comme tels, à la caisse des dépôts ; et que celle-ci administre en outre les 76 fondations militaires, peu considérables d'ailleurs, qui ont été créées par des particuliers.

9. *Caisse des retraites pour la vieillesse.* — L'administration de cette grande institution, qui permet à toute personne d'acquérir, par une série de versements, des rentes sur l'État jusqu'au maximum de 1,500 francs, fait également partie de la caisse des dépôts (1).

Un grand nombre d'établissements en ont profité pour assurer le sort de leurs employés.

(1) Un projet de loi modifiant la législation existante est devant le Parlement ; la loi du 30 janvier 1884 en a détaché et adopté deux articles.

Depuis quelques années cette caisse coûte un peu cher au Trésor, son tarif étant établi sur le pied de 5 p. 100 tandis que les achats de rente opérés pour le placement des fonds ne rapportaient, en 1875, que 4,61 p. 100, en 1876 et 1877 4,66, en 1878 4,46 et en 1880 4,10. Pour 1879 seulement, la perte du Trésor s'est élevée à 373,625 francs correspondant à un capital de 7,473,000 francs; depuis l'année 1883, le taux de l'intérêt a été réduit à 4 1/2 p. 100.

10. *La caisse d'assurance.* — La caisse des dépôts est en outre chargée de faire, pour le compte de l'État, de petites assurances contre la mort ou les accidents, et cela sans prétendre à aucun bénéfice. Cependant la bienveillance de l'État n'a encore été que très faiblement utilisée par le public.

11. *Caisse des chemins vicinaux.* — L'État fait des avances aux départements et aux communes pour la construction de leurs chemins vicinaux et leur accorde en outre des subventions. Ces avances sont faites sous la forme d'emprunts amortissables, que la caisse des dépôts met à la disposition des communes et des départements au taux de 4 p. 100 d'intérêt, amortissement compris. La loi du 11 juillet 1868 a émis dans ce but un emprunt de 200 millions, et celle du 10 avril 1879 un emprunt ultérieur de 300 millions (1).

12. *Caisse de construction de maisons d'écoles.* — Un fonds analogue a été créé pour encourager la construction de maisons d'écoles, soit primaires soit supérieures; nous renvoyons pour les détails aux lois du 1er juin 1878 et postérieures (2).

13. La *caisse des dépôts et consignations* a encore plusieurs autres attributions moins importantes que nous pouvons passer ici sous silence. Il est plus intéressant pour nous de savoir quel emploi elle fait des fonds considérables qui lui sont versés.

Nous trouvons à cet égard dans son budget, et sous la rubrique *placements*, qu'en 1879 elle a consenti aux départements et aux communes pour 139,478,430 fr. de prêts ou d'avances, fait emploi des réserves des caisses d'épargne pour l'achat de 2,553,275 francs de rente, acquis pour 80 millions de bons du Trésor productifs d'intérêt, prêté à la dette flottante 61,560,319 francs provenant des caisses d'épargne; enfin qu'elle a acheté 787,980 francs de rentes pour la caisse de retraites pour la vieillesse.

En parcourant ses comptes on trouve, à la date du 1er janvier 1880, un actif de 485,676,165 francs, contre un passif de 1,959,824,445 fr. Ces chiffres, qui étonnent au premier abord, s'expliquent pourtant

(1) Il est question d'élever encore la somme de 30 millions (L. 30 janv. 1884).

(2) Le capital de la caisse de construction des écoles doit également être élevé (Voy. la loi du 30 janv. 1884).

facilement si l'on considère que la caisse des dépôts a été créée pour la garde des dépôts de fonds, et que, en y comprenant les articles inscrits pour ordre, son crédit et son débit se balancent par des sommes de 3,177 millions.

Les dépenses propres de la caisse des dépôts et consignations se sont élevées en 1879 aux chiffres suivants :

	Francs.
Personnel	1.212.610
Matériel	183.167
Dépenses extraordinaires	15.061
Ensemble	1.410.838

CHAPITRE XXI

LE BUDGET FRANÇAIS DANS SA FORME OFFICIELLE

Pour bien comprendre le système des finances françaises, il est utile de se familiariser avec la forme qu'il revêt, et cela d'autant plus que dans un exposé systématique comme celui que nous avons essayé jusqu'ici, on est forcé de passer sous silence bien des détails intéressants pour mettre mieux en relief les points principaux. Ces détails cependant ne doivent pas être complètement négligés, ils trouveront leur place dans ce chapitre, et compléteront notre étude.

Le budget français est voté depuis quelques années sous la forme des deux ou trois lois spéciales relatives, l'une aux impôts directs, l'autre aux dépenses, la troisième aux recettes; ces deux dernières sont du reste souvent réunies. Voici l'explication de ces faits. Le projet de budget pour l'année suivante est présenté aux Chambres dès le mois de janvier de l'année; mais les débuts de la session sont généralement si chargés de questions politiques, grandes et petites, que les questions budgétaires sont remises de mois en mois et que la *loi de finances* n'est achevée qu'en décembre et même au dernier jour de l'année, presque à la dernière minute. Or, la perception des impôts directs exige, nous l'avons vu, des formalités et des écritures nombreuses; il faut donc absolument que le vote en ait lieu beaucoup plus tôt, et c'est ainsi que, d'abord par nécessité, puis parce que c'était commode, enfin par une sorte de tradition parlementaire reconnue, on en est arrivé à séparer le chapitre des impôts directs du budget général pour en faire l'objet d'une loi spéciale, promulguée généralement dès le mois de juillet.

Cette loi *spéciale* ne sanctionne cependant que le travail préparatoire et fixe simplement les chiffres. La perception même des impôts directs n'est ordonnée que plus tard et par la loi budgétaire des recettes.

Le *projet de loi du budget général* de l'exercice 1882, déposé le 1er janvier 1881, respecte aussi cette triple division (1° impôts directs ; 2° dépenses ; 3° recettes) peu logique en elle-même, et cela bien qu'on ait pu prévoir que le budget de 1882 sera voté en entier dès le mois de juillet 1881, en raison des élections nouvelles qui durent avoir lieu en automne.

Nous reproduisons ci-après, d'après le *Bulletin des lois*, XIIe série, nos 548 et 575, le budget voté pour 1883 parce que c'est le plus récent que nous ayons à notre disposition et quoique le résumé du chapitre XII ait été établi sur le budget de 1882.

BUDGET DE 1883 (1).

TITRE Ier. — BUDGET ORDINAIRE.

§ 1. — *Crédits ouverts.*

1. Des crédits sont ouverts aux ministres, pour les dépenses ordinaires de l'exercice 1883, conformément à l'état A annexé à la présente loi. Ces crédits s'appliquent :

A la dette publique, aux dotations et aux dépenses des pouvoirs législatifs, pour	1,353,897,870
Aux services généraux des ministères, pour	1,351,691,854
Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour	317,621,582
Aux remboursements et restitutions, non-valeurs et primes, pour	21,155,500
TOTAL GÉNÉRAL, conforme à l'état A annexé à la présente loi	3,044,366,806

§ 2. — *Impôts et revenus autorisés.*

2. Continuera d'être faite, pour 1883, au profit de l'État, confor-

(1) « Loi du 29 décembre 1882, portant fixation du budget des dépenses et des recettes ordinaires de l'exercice 1883. » C'est *la loi de finances*.

mément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi.

§ 3. — *Evaluation des voies et moyens.*

3. Les voies et moyens ordinaires applicables aux dépenses ordinaires du budget de l'exercice 1883 sont évalués, conformément à l'état C annexé à la présente loi, à la somme totale de 3,044,655,092 fr.

Dans le cas où le produit des sucres indigènes, coloniaux et étrangers n'atteindraient pas, en 1883, le chiffre de 195,864,000 francs auquel il s'est élevé pendant l'année qui a précédé la loi de dégrèvement du 19 juillet 1880, la différence pourra être couverte par un prélèvement sur l'excédent de recettes de l'exercice 1880, jusqu'à concurrence de 31,888,500 francs au maximum, et seulement si le règlement définitif de l'exercice 1883 rend ce prélèvement nécessaire.

TITRE II. — BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES.

4. Continuera d'être faite, pour l'exercice 1883, au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées, la perception, conformément aux lois existantes, des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état D annexé à la présente loi.

5. Les voies et moyens affectés aux dépenses départementales et spéciales, qui se règlent d'après le montant des recettes des mêmes services, sont évalués, pour l'exercice 1883, à la somme de 416,931,429 francs, conformément à l'état E annexé à la présente loi.

6. Les crédits affectés aux dépenses départementales et spéciales, qui se règlent d'après le montant des recettes des mêmes services, sont fixés provisoirement, pour l'exercice 1883, à la même somme de 416,931,429 francs, conformément à l'état F annexé à la présente loi.

TITRE III. — BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL.

7. A partir du 1er janvier 1883, le budget annexe des chemins de fer de l'Etat sera rattaché pour ordre au budget général.

Les crédits supplémentaires ou extraordinaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer l'exploitation des chemins de fer de l'État pourront être ouverts par décrets contresi-

gnés des ministres des travaux publics et des finances ; toutefois, ces crédits devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans le délai d'un mois, lorsque les Chambres seront assemblées, ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

8. Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'État sont fixés, en recettes et en dépenses, pour l'exercice 1883, à la somme de 84,517,763 francs, conformément à l'État G annexé à la présente loi.

TITRE IV. — MOYENS DE SERVICE ET DISPOSITIONS DIVERSES.

9. Il est ouvert au ministre de la guerre un crédit de 6,700,000 fr. pour l'inscription au Trésor public des pensions militaires à liquider dans le courant de l'année 1883.

10. Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1883, pour l'inscription des pensions civiles liquidées par application de la loi du 9 juin 1853, un crédit supplémentaire s'élevant à la somme de 2,000,000 de francs, en sus du produit des extinctions.

11. La nomenclature des services votés pour lesquels il peut être ouvert, par décrets rendus en Conseil d'État, des crédits supplémentaires pendant la prorogation des Chambres, en exécution de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, est fixée pour l'exercice 1883, conformément à l'état H annexé à la présente loi.

12. Le ministre des finances est autorisé à affecter l'excédent de recette qui serait constaté en clôture d'exercice à l'amortissement des obligations à court terme, à l'échéance de 1883, émises en vertu des lois relatives au compte de liquidation et dont le remboursement n'aura pu être imputé sur les crédits ouverts au chapitre V du budget du ministère des finances pour l'exercice 1883.

En cas d'insuffisance, il y sera pourvu par une émission d'obligations de même nature, à une échéance maximum de quatre années.

13. Le ministre des finances est autorisé à créer, pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons du Trésor portant intérêt et payables à une échéance qui ne pourra pas excéder une année.

Les bons du Trésor en circulation ne pourront excéder 400 millions de francs. Ne sont pas compris dans cette limite les bons déposés en garantie à la Banque de France, les bons créés spécialement pour prêts à l'industrie, ni les obligations à court terme qui pourraient être émises en vertu des dispositions de l'article 12 ci-dessus.

14. Le taux de l'intérêt composé du capital dont il est tenu compte

dans les tarifs d'après lesquels est déterminé le montant de la rente viagère à servir aux déposants à la caisse des retraites pour la vieillesse sera, à partir du 1er janvier 1883, fixé à 4 1/2 p. 100.

Les rentes viagères à inscrire provenant de versements effectués antérieurement au changement de tarif continueront d'être capitalisées à 5 p. 100 dans les opérations de transfert à l'amortissement prescrites par l'article 13 de la loi du 12 juin 1861.

15. La ville de Paris est autorisée à mettre en circulation, pendant l'année 1883, des bons de la caisse municipale pour une somme qui ne pourra excéder 20 millions de francs.

16. Avant le 1er janvier 1884, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal officiel*. Aucune modification ne pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité.

17. La loi du 21 décembre 1872, portant prorogation des lois des 23 avril 1840, 12 février 1835 et du titre V de la loi du 28 avril 1816, qui attribue à l'État l'achat, la fabrication et la vente des tabacs dans toute l'étendue du territoire, continuera d'avoir son effet jusqu'au 1er janvier 1893.

18. Sont abrogées, à partir de l'exercice 1883, les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 31 octobre 1814, relative aux sociétés de charité maternelle.

19. A compter du 1er janvier 1883, les capitaines en retraite employés au recrutement et à l'armée territoriale recevront une indemnité uniforme de 1,800 francs par an.

20. Il sera produit par le ministre de la marine, à l'appui du projet de budget de l'exercice 1884 :

1° Un état donnant, par unité collective, les quantités qui doivent nécessairement exister dans les magasins pour assurer le fonctionnement des divers services de la marine ;

2° Un état détaillé, par navire en construction, du coût prévu de chaque navire en matières et en salaires ; — de son état d'avancement, évalué en centièmes de la main-d'œuvre ; — de l'indication des dépenses déjà faites en salaires ; — de la comparaison entre l'avancement proposé pour l'exercice 1883 et celui qui sera probablement réalisé pendant l'exercice 1884 ;

3° Un état donnant, par article et par nature de travaux, l'emploi des fonds du chapitre X pendant l'exercice 1883.

21. La subvention inscrite au chapitre XXXIV du ministère de l'instruction publique sera exclusivement employée à parfaire, au profit des communes qui seront admises à y participer : 1° après l'épuise-

ment des quatre centimes spéciaux, les traitements obligatoires, tels qu'ils résultent des minima prévus par la loi du 19 juillet 1875, et 2° après l'épuisement du prélèvement du cinquième institué par l'article 3 de la loi du 16 juin 1881, les suppléments de traitement garantis aux instituteurs en exercice par l'article 6 de la même loi.

Les communes non encore propriétaires de leur maison d'école ne pourront obtenir une subvention applicable aux loyers scolaires ou aux indemnités de logement qu'après avoir fait emploi du cinquième précité, soit pour ces dépenses, soit pour les suppléments de traitement prévus à l'alinéa précédent.

Les communes pourront remplacer tout ou partie du prélèvement du cinquième par le vote d'une imposition extraordinaire qui n'excédera pas quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

22. A partir du 1er octobre 1882, le droit de bibliothèque de 10 fr., institué par l'article 9 de la loi du 29 décembre 1873 et par l'article 9 de la loi du 3 août 1875, sera perçu lors de la première des quatre inscriptions scolaires prises chaque année dans les facultés de l'État.

23. A partir du 1er janvier 1884, est supprimée la retenue de 3 p. 100 établie, au profit de la caisse des invalides, sur les dépenses du matériel du ministère de la marine et des colonies.

Les dépenses de matériel comprises dans les divers chapitres du budget du ministère de la marine et des colonies seront, à partir de la même date, réduites de 3 p. 100.

Les retenues stipulées au profit de la caisse des invalides dans les marchés en cours d'exécution seront exercées par voie de précompte sur le montant des sommes ordonnancées au profit des ayants droit.

24. Toutes contributions directes et indirectes autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception.

La présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 décembre 1882.

Signé JULES GREVY.

Le ministre des Finances,
Signé P. TIRARD.

ÉTAT A. BUDGET ORDINAIRE DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 1883.

Tableau, par chapitres, des dépenses ordinaires.

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
	MINISTÈRE DES FINANCES.	
	1re PARTIE. — DETTE PUBLIQUE. DOTATIONS ET DÉPENSES DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.	
	Dette consolidée.	
Ier.	Rentes 5 p. 0/0	340,483,434
II.	Rentes 4 1/2 p. 0/0	37,442,235
III.	Rentes 4 p. 0/0	446,096
IV.	Rentes 3 p. 0/0	362,698,490
	Total	741,070,255
	Capitaux remboursables à divers titres.	
V.	Intérêts et amortissement des capitaux du budget sur ressources extraordinaires	240,000,000
VI.	Annuités diverses	3,068,635
VII.	Annuité à la Société générale algérienne	4,997,765
VIII.	Intérêts et amortissement des obligations trentenaires	6,636,000
IX.	Annuités de conversion de l'emprunt *Morgan*	17,300,000
X.	Annuité à la compagnie des chemins de fer de l'Est	20,500,000
XI.	Annuités aux départements, aux villes et aux communes pour remboursement d'une partie des contributions extraordinaires et réparation des dommages résultant de la guerre	17,399,500
XII.	Annuités pour réparation des dommages causés par le génie militaire	1,861,500
XIII.	Annuité de remboursement aux communes et aux départements des avances faites pour le casernement	8,963,000
XIV.	Intérêts de capitaux de cautionnements	9,500,000
XV.	Intérêts de la dette flottante du trésor	30,440,000
XVI.	Redevances annuelles envers l'Espagne pour délimitation de la frontière des Pyrénées	20,000
XVII.	Annuités aux compagnies de chemins de fer	28,231,501
XVIII.	Intérêts et amortissement de l'emprunt contracté par le gouvernement sarde pour l'amélioration de l'établissement thermal d'Aix	36,100
	Total	388,954,001
	Dette viagère.	
XIX.	Rentes viagères d'ancienne origine	88,000
XX.	Rentes viagères pour la vieillesse	27,000,000
XXI.	Pensions des grands fonctionnaires. (Loi du 17 juillet 1856.)	158,000
XXII.	Pensions de la pairie et de l'ancien Sénat	60,000
XXIII.	Pensions civiles. (Loi du 22 août 1790.)	1,539,618
XXIV.	Pensions à titre de récompense nationale	235,000
XXV.	Indemnités viagères aux victimes du coup d'État du 2 décembre 1851	8,310,000
XXVI.	Pensions militaires	81,000,000
XXVII.	Pensions ecclésiastiques	27,000
XXVIII.	Pensions de donataires dépossédés	605,000
XXIX.	Pensions civiles. (Loi du 9 juin 1853.)	55,000,000
XXX.	Secours aux pensionnaires de l'ancienne liste civile des rois *Louis XVIII* et *Charles X*	30,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
XXXI.	Pensions et indemnités viagères de retraite aux employés de l'ancienne liste civile et du domaine privé du roi *Louis-Philippe*....	87,000
XXXII.	Anciens dotataires du Mont-de-Milan. (Décret du 18 décembre 1861.)........	266,000
XXXIII.	Annuité à la caisse des dépôts et consignations pour le service des pensions aux anciens militaires de la République et de l'Empire. (Loi du 5 mai 1869.)........	3,668,000
XXXIV.	Annuité à la caisse des dépôts et consignations pour le service des suppléments de pension aux anciens militaires ou marins et à leurs veuves........	9,325,000
	Total........	187,398,618
	Dotations.	
XXXV.	Traitement du Président de la République........	600,000
XXXVI.	Frais de maison du Président de la République........	300,000
XXXVII.	Frais de voyages, de déplacement et de représentation du Président de la République........	300,000
XXXVIII.	Supplément à la dotation de la Légion d'honneur........	9,790,216
XXXIX.	Subvention à la caisse des invalides de la marine........	13,724,000
	Total........	24,714,216
	Dépenses des pouvoirs législatifs.	
XL.	Dépenses administratives du Sénat et indemnités des sénateurs.	4,600,000
XLI.	Dépenses administratives de la Chambre des députés et indemnités des députés........	7,160,780
	Total........	11,760,780
	Total général de la 1re partie........	1,353,897.870
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
XLII.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	6,086,120
XLIII.	Matériel de l'administration centrale........	1,110,850
XLIV.	Impressions........	2,225,500
XLV.	Dépenses diverses de l'administration centrale........	306,200
XLVI.	Personnel de l'administration des monnaies et médailles........	88,600
XLVII.	Matériel de l'administration des monnaies et médailles........	72,400
XLVIII.	Dépenses diverses de l'administration des monnaies et médailles.	26,100
XLIX.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance....	341,000
L.	Dépenses des exercices clos........	Mémoire.
LI.	Personnel de la cour des comptes........	1,519,700
LII.	Matériel et dépenses diverses de la cour des comptes........	79,800
LIII.	Frais de trésorerie........	900,000
LIV.	Traitements et émoluments des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances........	6.816,700
	Total pour le service général du ministère des finances..	19,572,970
	IIIe PARTIE. — FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION DES IMPOTS ET REVENUS PUBLICS.	
LV.	Personnel de l'administration des contributions directes........	3,481,030
LVI.	Dépenses diverses de l'administration des contributions directes.	2,652,930

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
LVII.	Frais d'arpentage et d'expertise. (Dépense à la charge du budget de l'Etat.)	150,000
LVIII.	Mutations cadastrales	576,000
LIX.	Personnel des contributions directes et du cadastre en Algérie.	321,300
LX.	Matériel des contributions directes et du cadastre en Algérie.	416,600
LXI.	Personnel de la topographie en Algérie	721,750
LXII.	Matériel de la topographie en Algérie	22,650
LXIII.	Remises aux percepteurs, indemnités aux porteurs de contraintes et frais judiciaires	12,210,950
LXIV.	Frais de perception des amendes et condamnations pécuniaires	479,900
LXV.	Secours aux percepteurs réformés, aux veuves et aux orphelins de percepteurs	200,000
LXVI.	Personnel de l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre	15,658,100
LXVII.	Matériel de l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre	1,038,000
LXVIII.	Dépenses diverses de l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre	1,772,800
LXIX.	Personnel de l'enregistrement, des domaines et du timbre en Algérie	673,874
LXX.	Matériel de l'enregistrement, des domaines et du timbre en Algérie	380,300
LXXI.	Personnel de l'administration des douanes	27,578,280
LXXII.	Matériel de l'administration des douanes	446,596
LXXIII.	Dépenses diverses de l'administration des douanes	2,168,485
LXXIV.	Personnel des douanes en Algérie	1,129,578
LXXV.	Matériel des douanes en Algérie	108,347
LXXVI.	Dépenses diverses des douanes en Algérie	85,620
LXXVII.	Personnel de l'administration des contributions indirectes	29,068,800
LXXVIII.	Matériel de l'administration des contributions indirectes	450,000
LXXIX.	Dépenses diverses de l'administration des contributions indirectes	7,364,980
LXXX.	Avances recouvrables par l'administration des contributions indirectes	650,000
LXXXI.	Personnel des contributions diverses en Algérie	867,954
LXXXII.	Matériel des contributions diverses en Algérie	399,640
LXXXIII.	Personnel de l'administration des manufactures de l'Etat	1,943,450
LXXXIV.	Matériel de l'administration des manufactures de l'Etat	19,510,000
LXXXV.	Aménagement, entretien et réparation des bâtiments des manufactures de l'Etat	350,000
LXXXVI.	Constructions nouvelles des manufactures de l'Etat	780,000
LXXXVII.	Dépenses diverses de l'administration des manufactures de l'Etat.	420,600
LXXXVIII.	Avances recouvrables par l'administration des manufactures de l'Etat	160,000
LXXXIX.	Achats et transports de tabacs	42,063,050
	Total des frais de régie et de perception	176,301,559
	IVe PARTIE. — REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS, NON-VALEURS ET PRIMES.	
XC.	Dégrèvements et non-valeurs sur les taxes spéciales assimilées aux contributions directes	200,000
XCI.	Remboursements sur produits indirects et divers	5,211,000
XCII.	Répartition de produits d'amendes, saisies et confiscations attribués à divers	7,964,500
XCIII.	Primes à l'exportation de marchandises	380,000
XCIV.	Remboursement au département de l'Oise (article 3 de la loi du 28 mars 1874)	80,000
	Total des remboursements et restitutions	13,835,500

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
	RÉCAPITULATION.	
	1re partie. — Dette publique, dotations et dépenses des pouvoirs législatifs	1,353,897,870
	2e partie. — Service général	19,572,970
	3e partie. — Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics	176,301,559
	4e partie. — Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes	13,835,500
	Total général pour le ministère des finances	1,563,607,899
	MINISTÈRE DE LA JUSTICE.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	578,800
II.	Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale	120,000
III.	Personnel du Conseil d'Etat	1,055,3 0
IV.	Matériel du Conseil d'Etat	83,800
V.	Cour de cassation	1,190,600
VI.	Cours d'appel	6,353,362
VII.	Cours d'assises	119,200
VIII.	Tribunaux de première instance	10,084,280
IX.	Tribunaux de commerce	177,400
X.	Tribunaux de police	93,100
XI.	Justices de paix	8,403,250
XII.	Justice française en Algérie	1,657,400
XIII.	Frais de justice criminelle en France et en Algérie, et frais des statistiques	5,750,000
XIV.	Secours et dépenses imprévues	85,000
XV.	Collection des lois étrangères	20,000
XVI.	Reconstitution des actes de l'état civil de la ville de Paris et des départements	70,000
XVII.	Justice musulmane en Algérie	103,150
XVIII.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XIX.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total pour le ministère de la justice	35,944,642
	MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	827,600
II.	Matériel de l'administration centrale	225,000
III.	Traitements des agents politiques et consulaires	8,331,700
IV.	Traitements des agents en disponibilité	140,000
V.	Frais d'établissement des agents politiques et consulaires	400,000
VI.	Frais de voyages et de courriers	800,000
VII.	Frais de service des résidences	2,327,100
VIII.	Présents diplomatiques	40,000
IX.	Indemnités et secours	205,500
X.	Dépenses secrètes	500,000
XI.	Missions et dépenses extraordinaires, dépenses imprévues	350,000
XII.	Frais de location et charges accessoires de l'hôtel affecté à la résidence de l'ambassade ottomane	52,000
XIII.	Subvention accordée à l'émir *Abd el Kader*	150,000
XIV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XV.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total du service général	14,348,90 0

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
	IIIe PARTIE. — FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION.	
XVI.	Remise de cinq pour cent sur les produits des chancelleries diplomatiques et consulaires	75,500
	Total pour le ministère des affaires étrangères..	14,424,400
	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES CULTES.	
	1re *section. — Service de l'intérieur.*	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
1er.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	1,445,850
II.	Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale... .	360,000
III.	Traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements	5,031,000
IV.	Abonnements pour frais d'administration des préfectures et sous-préfectures	6,235,400
V.	Inspections générales administratives	236,000
VI.	Subvention pour l'organisation et l'entretien des corps de sapeurs-pompiers	10,000
VII.	Frais des élections sénatoriales	50,000
VIII.	Dépenses fixes du personnel d'administration et d'exploitation du *Journal officiel*	74,300
IX.	Dépenses fixes du matériel d'administration et d'exploitation du *Journal officiel*	28,100
X.	Dépenses d'exploitation du *Journal officiel* non susceptibles d'une évaluation fixe (Personnel et matériel)	1,154,900
XI.	Commissariat de l'émigration	36,000
XII.	Traitements et indemnités des commissaires de police	2,200,446
XIII.	Subvention à la ville de Paris pour la police municipale	7,693,825
XIV.	Frais de police de l'agglomération lyonnaise	1,469,266
XV.	Dépenses secrètes de sûreté publique	2,000,000
XVI.	Personnel du service pénitentiaire	5,912,859
XVII.	Entretien des détenus	12,189,180
XVIII.	Transports des détenus et des libérés	520,000
XIX.	Travaux ordinaires aux bâtiments pénitentiaires (Services à l'entreprise.)	220,000
XX.	Mobilier du service pénitentiaire. (Services à l'entreprise.). ..	90,500
XXI.	Travaux ordinaires aux bâtiments pénitentiaires et mobilier. (Services en régie.)	349,900
XXII.	Exploitations agricoles et dépenses accessoires du service pénitentiaire	778,373
XXIII.	Acquisitions et constructions pour le service pénitentiaire....	560,000
XXIV.	Acquisition de la colonie pénitentiaire du Val-d'Yèvre (quatrième annuité)	70,149
XXV.	Subventions aux départements pour la transformation des prisons. (Loi du 5 juin 1875.)	800,000
XXVI.	Subventions aux départements. (Loi du 10 août 1871.)	4,000,000
XXVII.	Subventions aux établissements généraux de bienfaisance	1,013,285
XXVIII.	Secours à des établissements et institutions de bienfaisance..	726,000
XXIX.	Sociétés de secours mutuels	160,000
XXX.	Dépenses intérieures et frais d'inspection et de surveillance du service des enfants assistés	1,000,000
XXXI.	Frais de protection des enfants du premier âge	800,000
XXXII.	Secours personnels à divers titres, frais de rapatriement, etc..	1,041,000
XXXIII.	Secours aux réfugiés étrangers	290,000
XXXIV.	Matériel des cours d'appel	530,000
XXXV.	Célébration de la fête nationale du 14 juillet	500,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
XXXVI.	Impressions et frais accessoires pour l'exécution des lois des 11 juillet 1868 et 25 juillet 1873 sur les chemins vicinaux...	10,000
XXXVII.	Indemnités à d'anciens fonctionnaires sardes devenus Français.	6,000
XXXVIII.	Travaux des palais de justice d'Angers et de Dijon..........	161,610
XXXIX.	Subvention pour le rachat des ponts à péage. (L. du 30 juil. 1880.).	600,000
XL.	Entretien des tombes militaires. (Loi du 4 avril 1873.).......	10,000
XLI.	Reconstruction de la cour d'appel de Paris..................	500,000
XLII.	Acquisition des bâtiments de la préfecture de police..........	400,000
XLIII.	Personnel de l'administration centrale en Algérie............	544,250
XLIV.	Matériel de l'administration centrale en Algérie..............	88,000
XLV.	Publications, sociétés de tir, subsides, secours et récompenses en Algérie..	152,950
XLVI.	Personnel de l'administration civile en Algérie...............	1,947,059
XLVII.	Matériel de l'administration civile en Algérie................	730,620
XLVIII.	Personnel de l'administration militaire en Algérie.......... .	337,818
XLIX.	Matériel de l'administration militaire en Algérie.............	66,065
L.	Colonisation en Algérie (frais généraux, secours aux colons, passages gratuits).......................................	575,000
LI.	Dépenses secrètes de l'Algérie..............................	80,000
LII.	Subventions aux chemins vicinaux de l'Algérie...............	558,000
LIII.	Travaux de colonisation en Algérie.........................	2,470,000
LIV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...	Mémoire.
LV.	Dépenses des exercices clos................................	*Idem.*
	Total du service général...........	68,813,705
	IV PARTIE. — REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS.	
Unique.	Remboursement sur le produit du travail des détenus........	4,310,000
	Total pour le service de l'intérieur.........	73,123,705
	2ᵉ *section. — Service des cultes.*	
	IIᵉ PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Iᵉʳ.	Personnel des bureaux des cultes............................	236,800
II.	Matériel des bureaux des cultes.............................	36,000
III.	Cardinaux, archevêques et évêques..........................	1,154,000
IV.	Traitement des curés; allocations aux vicaires généraux, chapitres, desservants et vicaires..............................	40,206,243
V.	Chapitre de Saint-Denis......................................	141,000
VI.	Bourses des séminaires catholiques.........................	816,200
VII.	Pensions ecclésiastiques et secours personnels..............	897,000
VIII.	Secours annuels à divers établissements religieux...........	7,100
IX.	Service intérieur des édifices diocésains....................	162,623
X.	Entretien des édifices diocésains............................	800,000
XI.	Travaux aux édifices diocésains en Algérie..................	90,000
XII.	Acquisitions, constructions et grosses réparations des édifices diocésains...	2,000,000
XIII.	Crédits spéciaux pour diverses cathédrales..................	1,111,000
XIV.	Secours pour aider à la construction et à la réparation des églises et des presbytères................................	3,150,000
XV.	Personnel des cultes protestants............................	1,589,100
XVI.	Frais d'administration de l'Eglise de la confession d'Augsbourg.	10,000
XVII.	Personnel du culte israélite................................	202,900
XVIII.	Secours pour les édifices des cultes protestants et israélite...	100,000
XIX.	Dépenses diverses et accidentelles; frais de passage.........	25,000
XX.	Culte musulman..	216,340
XXI.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...	Mémoire.
XXII.	Dépenses des exercices clos................................	*Idem.*
	Total pour le service des cultes............	52,951,306

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
	RÉCAPITULATION.	
	1re section. — Service de l'intérieur	73,123,705
	2e section. — Service des cultes	52,951,306
	Total général pour le ministère de l'intérieur et des cultes	126.075,011
	MINISTÈRE DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale	1,699,660
II.	Matériel de l'administration centrale	409,200
III.	Dépenses diverses de l'administration centrale	13,500
IV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...	Mémoire.
V.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total du service général	2,122,360
	IIIe PARTIE. — FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION.	
VI.	Personnel. (Départements.)	67,951,660
VII.	Matériel. (Départements.)	27,993,044
VIII.	Dépenses diverses. (Départements.)	1,577,576
IX.	Subvention pour le service maritime entre le continent et la Corse	375,000
X.	Subvention pour les lignes de la Méditerranée, du Brésil et de la Plata	4,382,263
XI.	Subvention pour le service de Calais à Douvres	100,000
XII.	Subvention pour les lignes de New-York et des Antilles	9,958,606
XIII.	Subvention pour les lignes de l'Indo-Chine	8,573,024
XIV.	Subvention pour les lignes de l'Algérie	880,000
XV.	Personnel. (Algérie.)	1,986,154
XVI.	Matériel. (Algérie.)	1,265,905
XVII.	Dépenses diverses. (Algérie.)	35,674
	Total des frais de régie	125,078,906
	IVe PARTIE. — REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS.	
XVIII.	Remboursements sur produits des postes et des télégraphes..	2,940,000
XIX.	Répartition de produits d'amendes	20,000
	Total des remboursements et restitutions.	2,960,000
	RÉCAPITULATION.	
	2e partie. — Service général	2,122,360
	3e partie. — Frais de régie, de perception et d'exploitation...	125,078,906
	4e partie. — Remboursements et restitutions	2,960,000
	Total général pour le ministère des postes et des télégraphes	130.161.266
	MINISTÈRE DE LA GUERRE.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	2,663,000
II.	Matériel de l'administration centrale	813,000
III.	Dépôt général de la guerre	1,176,000
IV.	Etats-majors	23,596,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
V.	Ecoles et personnel hors cadres ou non classé dans les corps de troupes	19,242,000
VI.	Soldes des corps de troupes	177,70[illegible],000
VII.	Vivres	96,003,000
VIII.	Chauffage et éclairage	4,173,000
IX.	Fourrages	74,981,000
X.	Hôpitaux militaires	12,150,000
XI.	Service de marche	10,652,000
XII.	Habillement et campement	37,598,000
XIII.	Lits militaires	6,631,000
XIV.	Transports généraux	3,159,000
XV.	Recrutement, réserve et armée territoriale	1,465,000
XVI.	Justice militaire	980,000
XVII.	Remonte générale et harnachement	17,172,000
XVIII.	Etablissements et matériel de l'artillerie et des équipages milit.	20,140,000
XIX.	Poudres et salpêtres	5,968,000
XX.	Etablissements et matériel du génie	17,165,000
XXI.	Ecoles militaires. (Matériel.)	4,414,000
XXII.	Invalides de la guerre	786,977
XXIII.	Solde de non-activité, solde et traitement de réforme	1,180,000
XXIV.	Secours	3,525,000
XXV.	Gendarmerie	40,580,000
XXVI.	Dépenses secrètes	550,000
XXVII.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XXVIII.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
XXIX.	Rappel des dépenses payables sur revues antérieures à 1883	*Idem.*
	Total pour le ministère de la guerre.	584,462,977
	MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
	1re *section. — Service marine.*	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	1,276,290
II.	Matériel de l'administration centrale	196,348
III.	Dépôt des cartes et plans de la marine	519,020
IV.	Etats-majors et équipages à terre et à la mer. (Person. naviguant.).	46,118,199
V.	Troupes	15,291,345
VI.	Corps entretenus et agents divers	5,163,159
VII.	Maistrance, gardiennage et surveillance	2,954,220
VIII.	Vivres	20,195,788
IX.	Hôpitaux	3,109,061
X.	Constructions navales — Salaires pour confections et transformations	2,565,000
XI.	Constructions navales. — Salaires pour constructions neuves des bâtiments de la flotte	8,200,000
XII.	Constructions navales.— Salaires pour réparation du matér. naval.	3,926,363
XIII.	Constructions navales. — Salaires pour le service général	7,240,502
XIV.	Constructions navales. — Approvisionnements généraux	54,753,522
XV.	Artillerie. — Salaires pour confections et transformations	1,430,145
XVI.	Artillerie. — Salaires pour le service direct de la flotte	151,940
XVII.	Artillerie. — Salaires pour le service général et la déf. des côtes	740,000
XVIII.	Artillerie. — Approvisionnements généraux	14,705,000
XIX.	Travaux hydrauliques et bâtiments civils	10,930,000
XX.	Justice maritime	225,917
XXI.	Frais généraux d'impression et achats de livres	657,051
XXII.	Frais de voyage par terre et par mer	3,767,086
XXIII.	Dépenses diverses	759,872

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
XXIV.	Inspection maritime, police de la navigation, surveillance de la pêche et service intérieur des ports en Algérie	70,985
XXV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XXVI.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
XXVII.	Rappel des dépenses payables sur revues antérieures à 1883	*Idem.*
	Total du service marine	204,946,816
	2e section. — Service colonial.	
Ier.	Personnel des services civils aux colonies	3,375,740
II.	Personnel des services militaires aux colonies	5,868,896
III.	Personnel du Haut-Fleuve (Sénégal)	360,094
IV.	Frais de voyages par terre et par mer et dépenses accessoires	857,537
V.	Missions coloniales	100,000
VI.	Hôpitaux et vivres	7,330,312
VII.	Matériel civil et militaire aux colonies	3,586,577
VIII.	Subvention au service local des colonies	1,212,055
IX.	Service du Tonkin	558,900
X.	Avances dues à la compagnie des chemins de fer et du port de la Réunion	750,000
XI.	Service pénitentiaire	8,259,880
XII.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XIII.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
XIV.	Rappel des dépenses sur revues antérieures à 1883	*Idem.*
	Total du service colonial	32,259,991
	RÉCAPITULATION.	
	1re section. — Service marine	204,946,816
	2e section. — Service colonial	32,259,991
	Total général pour le ministère de la marine et des colonies	237,206,807
	MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
	1re section. — Service de l'instruction publique.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale	729,100
II.	Matériel de l'administration centrale	172,900
III.	Conseil supérieur et inspecteurs généraux de l'instruction publique	425,700
IV.	Services généraux de l'instruction publique	409,000
V.	Administration académique	1,851,650
VI.	Ecole normale supérieure	500,010
VII.	Facultés	11,319,305
VIII.	Ecoles des hautes études	300,000
IX.	Encouragements aux membres du corps enseignant et souscriptions aux ouvrages classiques	50,000
X.	Institut national de France	720,262
XI.	Académie de médecine	75,500
XII.	Collège de France	490,280
XIII.	Muséum d'histoire naturelle	918,442
XIV.	Etablissements astronomiques et météorologiques	860,200
XV.	Enseignement des langues orientales vivantes	157,616
XVI.	Ecole des chartes	71,300
XVII.	Ecoles françaises d'Athènes et de Rome	153,040
XVIII.	Bibliothèque nationale. — Dépenses ordinaires	674,073
XIX.	Bibliothèque nationale. — Dépenses extraordinaires	50,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
XX.	Bibliothèques publiques et musée d'Alger	306,660
XX *bis*.	Bibliothèques publiques. — Dépenses extraordinaires	30,000
XXI.	Archives nationales	204,700
XXII.	Sociétés savantes et échanges internationaux	176,000
XXIII.	*Journal des savants*	24,000
XXIV.	Souscriptions scientifiques et littéraires. — Biblioth. populaires.	190,000
XXV.	Encouragements et secours aux savants et gens de lettres	200,000
XXVI.	Voyages et missions scientifiques. — Musée ethnographique	222,100
XXVII.	Recueil et publication de documents inédits de l'hist. de France.	165,000
XXVIII.	Frais généraux de l'instruction secondaire	168,000
XXIX.	Lycées et collèges communaux	10,610,800
XXX.	Remboursement par annuités à la caisse des lycées, collèges et écoles primaires	9,856,000
XXXI.	Bourses nationales et dégrèvements	2,400,000
XXXII.	Inspections des écoles primaires	2,265,297
XXXIII.	Écoles normales primaires	2,236,200
XXXIV.	Instruction primaire. — Traitements. — Maisons d'école. — Encouragements. — Enseignement primaire supérieur	78,620,200
XXXV.	Instruction primaire. — Cours d'adultes. — Secours. — Allocations diverses	4,615,116
XXXVI.	Reconstruction et agrandissement des bâtiments de la Sorbonne.	1,400,000
XXXVII.	Instruction publique musulmane	94,000
XXXVIII.	Voyages et missions scientifiques en Algérie	5,000
XXXIX.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance	Mémoire.
XL.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total de la 1re section	133,817,451
	2e section. — Service des beaux-arts.	
Ier.	Personnel de l'administration des beaux-arts	456,000
II.	Traitement des inspecteurs	106,500
III.	Frais divers des inspections et frais de missions	36,500
IV.	Matériel de l'administration des beaux-arts	65,100
V.	Établissements des beaux-arts	682,760
VI.	Écoles spéciales des beaux-arts et de dessin dans les départements	333,450
VII.	Conservatoire de musique et de déclamation et succursales dans les départements	278,900
VIII.	Théâtres nationaux	1,470,000
IX.	Concerts populaires et sociétés musicales dans les départements.	65,000
X.	Indemnités et secours. — Théâtres	130,000
XI.	Beaux-arts. — Théâtres en Algérie	51,000
XII.	Indemnités et secours. — Beaux-arts	140,000
XIII.	Travaux d'art. — Décorat. d'édifices publics à Paris et dans les dép.	861,590
XIV.	Manufactures nationales	1,015,320
XV.	Musées nationaux	824,565
XVI.	Musées départementaux et municipaux	10,000
XVII.	Souscriptions aux ouvrages d'art et publications	127,450
XVIII.	Exposition à Paris et dans les départements	299,300
XIX.	Monuments historiques et mégalithiques	1,575,200
XX.	Service du mobilier national	322,100
XXI.	Service des régies des palais nationaux	656,400
XXII.	Personnel des bâtiments civils	111,160
XXIII.	Entretien des bâtiments civils	858,600
XXIV.	Réfections et grosses réparations des bâtiments civils	985,900
XXV.	Entretien des palais nationaux	1,018,550
XXVI.	Réfections et grosses réparations des palais nationaux	450,000
XXVII.	Entretien et grosses réparations des eaux de Versailles et de Marly.	350,000
XXVIII.	Bibliothèque nationale	88,500
XXIX.	Maison de santé de Charenton	300,000
XXX.	Conservatoire des arts et métiers	164,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
XXXI.	Château de Pierrefonds	50,000
XXXII.	Institution des sourds-muets de Chambéry	156,000
XXXIII.	Muséum d'histoire naturelle. — Réfection de la rotonde des grands animaux	110,000
XXXIV.	Palais du Louvre	300,000
XXXV.	Construction de nouvelles serres et de nouvelles galeries au Muséum d'histoire naturelle	800,000
XXXVI.	Reconstruction et agrandissem. des bâtiments de dépôts d'étalons.	1,000,000
XXXVII.	Travaux ordinaires en Algérie	410,000
XXXVIII.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance..	Mémoire.
XXXIX.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total pour la 2e section	16,654,845
	RÉCAPITULATION.	
	1re section. — Service de l'instruction publique	133,817,451
	2e section. — Service des beaux-arts	16,654,845
	Total pour le ministère de l'instruction publique et des beaux-arts	150,472,296
	MINISTÈRE DU COMMERCE.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	554,350
II.	Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale. ...	163,000
III.	Impressions	235,080
IV.	Enseignement technique. — Inspection du travail des enfants dans les manufactures	2,000,850
V.	Encouragements aux manufactures et au commerce. — Délivrance et publication des brevets d'invention	132,250
VI.	Encouragements aux pêches maritimes	1,800,000
VII.	Subvention à la marine marchande	12,000,000
VIII.	Poids et mesures	1,212,300
IX.	Entretien des établissements thermaux appartenant à l'Etat, subventions aux établissements particuliers d'eaux minérales.	264,000
X.	Etablissements et services sanitaires	415,100
XI.	Visite annuelle des pharmacies et magasins de drogueries.....	270,000
XII.	Secours aux colons de Saint-Domingue, réfugiés de Saint-Pierre et Miquelon et du Canada	115,000
XIII.	Construction et installation de l'école centrale des arts et manufactures	2,545,000
XIV.	Commerce, poids et mesures, service sanitaire en Algérie....	263,070
XV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...	Mémoire.
XVI.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total du ministère du commerce	21,970,000
	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.	
Ier.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	753,600
II.	Matériel et dépenses de l'administration centrale	130,700
III.	Impressions	155,760
IV.	Ecoles et services vétérinaires	1,131,990
V.	Indemnités pour abatage d'animaux	500,000
VI.	Enseignement agricole	2,075,250
VII.	Bergeries et vacheries	341,495
VIII	Inspection de l'agriculture et de la sériciculture	160,000
IX.	Encouragements à l'agriculture et au drainage	1,924,900

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
X.	Statistique agricole décennale	60,800
XI.	Phylloxera, doryphora et autres parasites	1,250,000
XII.	Personnel des haras et dépôts d'étalons	1,613,230
XIII.	Matériel des haras et dépôts d'étalons	2,667,635
XIV.	Remonte des haras	1,409,000
XV.	Encouragements à l'industrie chevaline	2,249,000
XVI.	Personnel des ingénieurs, conducteurs et agents secondaires des ponts et chaussées attachés au service de l'hydraulique agricole.	305,000
XVII.	Études et subventions pour travaux ordinaires d'irrigation, de dessèchement, de curage et d'amélioration agricole	1,798,500
XVIII.	Travaux de routes agricoles et salicoles	20,000
XIX.	Assainissement des marais communaux	10,000
XX.	Prêts pour irrigations et dessèchements	5,000
XXI.	Garanties d'intérêts aux compagnies concessionnaires de canaux d'irrigation ou grandes entreprises d'amélioration agricole..	216,000
XXII.	Etudes et travaux relatifs à l'aménagement des eaux	5,040,000
XXIII.	Encouragements à l'agriculture en Algérie	200,000
XXIV.	Travaux hydrauliques en Algérie	620.300
XXV.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...	Mémoire.
XXVI.	Dépenses des exercices clos	*Idem.*
	Total du service général	24,637,350
	IIIe PARTIE. — FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION DES IMPOTS ET REVENUS PUBLICS.	
XXVII.	Personnel du service des forêts dans les départements	5,410,067
XXVIII.	Enseignement forestier	215,385
XXIX.	Matériel du service des forêts dans les départements	2,869,045
XXX.	Constructions, reboisement et gazonnement	3,932,085
XXXI.	Dépenses diverses du service des forêts dans les départements.	1,969,450
XXXII.	Personnel du service des forêts en Algérie	1,356,048
XXXIII.	Matériel du service des forêts en Algérie	329,887
XXXIV.	Dépenses diverses du service des forêts en Algérie	74,650
	Total des frais de régie	16,165,617
	IVe PARTIE. — REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS.	
XXXV.	Remboursements sur produits divers des forêts	50,000
	Total des remboursements et restitutions.	50,000
	RÉCAPITULATION.	
	2e partie. — Service général	24,637,350
	3e partie. — Frais de régie, de perception, etc	16,165,617
	4e partie. — Remboursements et restitutions	50,000
	Total général pour le ministère de l'agriculture.	40,852,967
	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.	
	IIe PARTIE. — SERVICES GÉNÉRAUX DES TRAVAUX PUBLICS.	
	1re *section. — Service ordinaire.*	
1er.	Traitement du ministre et personnel de l'administration centrale.	675,800
II.	Personnel de l'administration centrale attaché au service des grands travaux publics	277,100
III.	Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale	148,000
IV.	Matériel et dépenses diverses de l'administration centrale pour le service des grands travaux publics	119,200
V.	Personnel du corps des ponts et chaussées. — Enseignement et école des ponts et chaussées	3,877,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
VI.	Personnel des sous-ingénieurs des ponts et chaussées........	115,000
VII.	Personnel des conducteurs des ponts et chaussées...........	4,743,000
VIII.	Personnel du corps des mines ; enseignement et écoles.......	870,000
IX.	Personnel des gardes-mines..................................	273,200
X.	Personnel des officiers et maîtres de port du service maritime.	310,000
XI.	Personnel des employés secondaires des ponts et chaussées..	1,806,600
XII.	Personnel des gardes de navigation, éclusiers, pontiers et autres agents attachés au service de la navigation intérieure et au service des ports maritimes de commerce.	1,780,000
XIII.	Personnel des maîtres et gardiens des phares et fanaux.......	385,000
XIV.	Personnel des agents préposés à la surveillance de la pêche fluviale	327,000
XV.	Secours...	166,000
XVI.	Etablissements thermaux appartenant à l'Etat............ ...	18,000
XVII.	Routes et ponts. (Trav. ordinaires, entretien et grosses réparat.)..	29,327,000
XVIII.	Routes forestières de Corse.................................	150,000
XIX,	Entretien des chaussées de Paris...........................	3,700,000
XX.	Navigation intérieure. — Rivières. (Travaux ordinaires, entretien et grosses réparations.)..............................	5,250,000
XXI.	Navigation intérieure. — Canaux. (*Idem.*)......................	5,650,000
XXII.	Ports maritimes, phares et fanaux. (*Idem.*)...................	7,200,000
XXIII.	Rachat de concessions de ponts à péage dépendant des routes nat.	1,000,009
XXIV.	Matériel des mines...	53,000
XXV.	Annuités aux compagnies concessionnaires de chemins de fer.	15,855,006
XXVI.	Personnel des travaux publics en Algérie.....................	1,099,903
XXVII.	Travaux ordinaires en Algérie. — Routes nationales et ponts. — Grande voirie. — Subventions aux routes départementales. — Chemins non classés..	3,891,700
XXVIII.	Travaux ordinaires en Algérie. (Ports maritimes, phares, fanaux et balises.)...	516,442
XXIX.	Travaux ordinaires en Algérie. (Etudes et dépenses diverses relatives aux ponts et chaussées.)............................	91,430
XXX.	Travaux ordinaires en Algérie. (Mines et forages. - Matér. et trav.)	50,000
XXXI.	Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance..	Mémoire.
XXXII.	Dépenses des exercices clos................................	*Idem.*
	Total de la 1re section...........	89,725,681
	2e section. — Travaux extraordinaires.	
XXXIII.	Lacunes des routes nationales, des routes départementales des départements annexés et des routes thermales.	3,850,000
XXXIV.	Routes forestières de Corse............................ ...	150,000
XXXV.	Rectifications des routes nationales et des routes départementales des départements annexés............................	3,000,000
XXXVI.	Grosses réparations des chaussées des routes nationales......	4,000,000
XXXVII.	Remboursement d'avances affectées aux travaux de rectification des routes nationales......................................	125,667
XXXVIII.	Garanties d'intérêts aux concessionnaires de tramways..... .	17,500
XXXIX.	Construction de ponts......................................	1,800,000
XL.	Amélioration des rivières..............	1,750,000
XLI.	Amélioration des canaux....................................	1,050,000
XLII.	Amélioration des ports......................................	2,300,000
XLIII.	Travaux de défense contre les inondations...................	1,100,000
XLIV.	Nivellement général de la France (opérat. et représentat. graph.).	500,000
XLV.	Exécution de la carte géologique détaillée de la France........	80,000
XLVI.	Subventions pour chemins de fer d'intérêt local..............	812,026
XLVII.	Garanties d'intérêts aux concessionnaires de chemins de fer d'intérêt local..	500,000
XLVIII.	Garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer........	9,900,000
XLIX.	Annuité pour payement aux compagnies de chemins de fer des garanties d'intérêts afférentes aux années d'exploitat. 1871 et 1872.	2,500,000

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS.
L.	Travaux à exécuter d'office sur les lignes concédées, sauf règlement ultérieur	50,000
LI.	Insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation des chemins de fer rachetés par l'Etat depuis la loi du 18 mai 1878 (lois diverses), et des lignes revenues à l'Etat par suite de déchéances définitives	1,000,000
LII.	Insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation des chemins de fer concédés placés sous le séquestre administratif.	1,000
LIII.	Insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation des chemins de fer non concédés construits par l'Etat	4,800,000
LIV.	Travaux extraordinaires en Algérie. (Routes nationales, subventions aux routes départementales, chemins non classés.).	632,667
LV.	Garanties d'intérêts aux chemins de fer algériens et tunisiens.	9,544,000
	Total de la 2e section	49,462,860
	RÉCAPITULATION.	
	1re section. — Service ordinaire	89,725,681
	2e section. — Travaux extraordinaires	49,462,860
	Total général pour le ministère des travaux publics...	139,188,541

RÉCAPITULATION
DU BUDGET ORDINAIRE DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 1883.

1re Partie. — Dette publique, dotations et dépenses des pouvoirs législatifs. (Ministère des finances.)				1,353,897,890
2e Partie. — Services généraux des ministères.	Ministère de la justice		35,944,642	1,351,691,854
	Ministère des affaires étrangères		14,348,900	
	Ministère de l'intérieur et des cultes. — 1re section. — Service de l'intérieur	68,813,705	121,765,011	
	2e section. — Service des cultes	72,951,306		
	Ministère des finances		19,572,970	
	Ministère des postes et des télégraphes		2,122,360	
	Ministère de la guerre		584,462,977	
	Ministère de la marine et des colonies. — 1re section. — Service marine.	204,946,816	237,206,807	
	2e section. — Service colonial.	32,259,991		
	Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts. — 1re section. — Service de l'instruction publique	133,817,451	150,472,296	
	2e section. — Service des beaux-arts	16,654,845		
	Ministère du commerce		21,970,000	
	Ministère de l'agriculture		24,637,350	
	Ministère des travaux publics. — 1re section. — Service ordinaire	89,725,681	139,188,541	
	2e section. — Travaux extraordinaires	49,462,860		
3e Partie. Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.	Ministère des finances		176,301,559	317,621,582
	Ministère des affaires étrangères		75,500	
	Ministère des postes et des télégraphes		125,078,906	
	Ministère de l'agriculture		16,165,617	
4e Partie. Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.	Ministère des finances		13,885,500	21,155,500
	Ministère de l'intérieur		4,310,000	
	Ministère des postes et des télégraphes		2,960,000	
	Ministère de l'agriculture		50,000	
Total général des dépenses ordinaires de l'exercice 1883...				3,044,366,806

État B. — Tableau des droits, produits et revenus au profit de l'État, dont la perception est autorisée pour 1883, conformément aux lois existantes.

Produits du domaine autre que le domaine forestier.

Redevances à titre d'occupation temporaire ou de location, et produits de toute nature du domaine public, fluvial, maritime et terrestre et de ses dépendances (*Lois des* 22 *novembre*, 1[er] *décembre* 1790, 8 *juillet* 1791, 11 *frimaire an* VII, 9 *germinal an* XI *et* 20 *décembre* 1872).

Produits des forêts.

France.	Vingtième à payer sur le produit des bois des communes et établissements publics vendus ou délivrés en nature, pour indemniser l'Etat des frais d'administration de ces bois, sans toutefois que ces frais puissent excéder le maximum d'un franc par hectare (*Article* 5 *de la loi des recettes de* 1842, *du* 25 *juin* 1841; *article* 6 *de la loi des recettes de* 1846, *du* 19 *juillet* 1845, *et article* 14 *de la loi du budget de* 1857, *du* 14 *juillet* 1856).
Algérie.	Contributions des communes et établissements publics dans les frais d'administration de leurs bois (*Mêmes lois que ci-dessus et ordonnance du* 22 *juillet* 1834). Vente des anciennes concessions de chênes-lièges (*Décret des* 22 *février*-22 *mars* 1810).

Impôts et revenus indirects.

Produits de l'enregistrement et du timbre.	Droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèques, de passeports et de permis de chasse, produit du visa des passeports et de la légalisation des actes au ministère des affaires étrangères et droits de sceau à percevoir pour le compte du trésor, dans lesquels continueront d'être compris les droits pour dispenses d'alliance, en conformité des lois des 17 août 1828, 29 janvier 1831 et 20 février 1849.
Produits des douanes en France.	Droits de douanes à l'importation : sur les marchandises diverses (*Loi du* 7 *mai* 1881 *et traités de commerce; lois des* 17 *mars* 1879 *et* 19 *juillet* 1880; *lois et décrets cités au tarif officiel de* 1881); sur les sucres coloniaux (*Loi du* 19 *juillet* 1880); sur les sucres étrangers (*Loi du* 19 *juillet* 1880 *et traité de commerce*). Droit de statistique (*Loi du* 22 *janvier* 1872); Droits de navigation (*Lois des* 27 *vendémiaire an* II *et* 30 *janvier* 1872; *lois et décrets désignés dans les observations préliminaires du tarif officiel de* 1877, *n[os]* 507 *à* 535); Droits et produits divers (*Lois des* 28 *avril* 1816, 2 *juillet* 1836 *et* 22 *janvier* 1872; *lois et décrets désignés dans les observations préliminaires du tarif officiel de* 1877, *n[os]* 536 *à* 562); Taxe de consommation des sels (*Loi du* 28 *décembre* 1848).
Produits des douanes en Algérie.	Produit des douanes (*Lois et décrets cités dans le traité officiel de* 1881, *traités de commerce*); Droits de navigation (*Lois et décrets cités dans les observations préliminaires du tarif officiel de* 1877, *n[os]* 507 *à* 535); Droits et produits divers (*Ordonnance du* 21 *décembre* 1844 *sur l'octroi de mer et décret du* 18 *juillet* 1864; *lois des* 28 *avril* 1816, 2 *juillet* 1836; *lois et décrets cités dans les observations préliminaires du tarif officiel de* 1877, *n[os]* 536 *à* 562).
Produits des contributions indirectes.	Impôt sur les boissons (*Lois des* 28 *avril* 1816, 8 *mai* 1869, 1[er] *septembre* 1871, 26 *mars* 1872, 31 *décembre* 1873 *et* 19 *juillet* 1880); Impôt sur les vinaigres et l'acide acétique (*Loi du* 17 *juillet* 1875); Taxe de consommation sur les sels (*Loi du* 28 *décembre* 1848):

Produits des contributions indirectes (*suite*).

Droit sur le sucre indigène (*Lois des* 31 *mai* 1846, 30 *décembre* 1875 *et* 19 *juillet* 1880) ;

Droit sur les allumettes (*Lois des* 4 *septembre* 1871, 22 *janvier et* 2 *août* 1872, 15 *mars* 1873 *et* 28 *janvier* 1875) ;

Droit sur les papiers (*Lois des* 4 *septembre* 1871, 21 *juin et* 30 *décembre* 1873) ;

Droit sur les huiles minérales (*Lois des* 16 *septembre* 1871 *et* 29 *décembre* 1873) ;

Droit d'entrée sur les huiles autres que les huiles minérales (*Lois des* 31 *décembre* 1873 *et* 22 *décembre* 1878) ;

Droit sur la stéarine et les bougies (*Loi du* 30 *décembre* 1873) ;

Droit de fabrication sur la dynamite et la nitro-glycérine (*Loi du* 8 *mars* 1875 ; *décrets des* 5 *juillet* 1875, 24 *août* 1875 *et* 17 *mai* 1876);

Produit des deux dixièmes sur le prix des places de voyageurs et des bagages et messageries transportés en grande vitesse par les chemins de fer (*Lois des* 2 *juillet* 1838, 14 *juillet* 1855 *et* 10 *septembre* 1871);

Droit sur les voitures publiques de terre et d'eau (*Lois des* 9 *vendémiaire an* VI, 5 *ventôse an* XII, 25 *mars* 1817, 20 *juillet* 1837 *et* 11 *juillet* 1879);

Droits divers :

Licences autres que celles de voitures publiques (*Lois des* 28 *avril* 1816, 10 *mars* 1819, 1er *et* 4 *septembre* 1871, 30 *et* 31 *décembre* 1873 *et* 17 *juillet* 1875);

Licences annuelles des voitures publiques (*Lois du* 25 *mars* 1817);

Droits de tonnage (*Décrets des* 28 *avril* 1866, 13 *avril* 1870 *et* 21 *juin* 1878; *loi du* 27 *juillet* 1871);

Péages sur les ponts (*Loi du* 14 *floréal an* X);

Bacs et passages d'eau (*Loi du* 6 *frimaire an* VIII);

Pêche, francs-bords, prises d'eau (*Lois des* 18-27 *mai*, 19 *août et* 12 *septembre* 1791, 28 *messidor an* II *et* 16 *juillet* 1840; *décrets des* 28 *décembre* 1810 *et* 25 *mars* 1863);

Garantie des matières d'or et d'argent (*Lois des* 19 *brumaire an* VI, 5 *ventôse an* XII *et* 30 *mars* 1872);

Droits de garantie des marques de fabrique et de commerce (*Loi du* 26 *novembre* 1833 *et décret du* 25 *juin* 1874);

Droit de dénaturation sur l'alcool (*Loi du* 2 *août* 1872);

Timbres (*Loi du* 28 *avril* 1816);

Cartes à jouer (*Lois des* 9 *vendémiaire an* VI, 5 *ventôse an* XII, 1er *septembre* 1871 *et* 21 *juin* 1873);

Prélèvement sur les communes pour frais de casernement (*Loi du* 15 *mai* 1818);

Portion du trésor dans la valeur des tabacs et poudres saisis (*Lois des* 13 *fructidor an* V *et* 28 *avril* 1816);

Amendes et confiscations, contributions indirectes, culture des tabacs (*Lois des* 13 *fructidor an* V, 19 *brumaire an* VI, 9 *frimaire an* VII, 28 *pluviôse an* XIII, 24 *avril* 1806, 28 *avril* 1816, 25 *mars* 1817, 24 *juin* 1824, 19 *juin* 1840, 25 *juin* 1841, 4 *et* 16 *septembre* 1871, 28 *février*, 26 *mars et* 2 *août* 1872, 15 *mars*, 21 *juin*, 30 *et* 31 *décembre* 1873, 28 *janvier*, 8 *mars*, 17 *et* 28 *juillet* 1875, *et décret du* 4 *prairial an* XII) ;

Simples, doubles, quadruples et sextuples droits sur acquits non rentrés (*Décret du* 22 *août* 1791, *ordonnance du* 11 *juin* 1816; *lois des* 28 *avril* 1816, 21 *juin et* 30 *décembre* 1873) ;

Indemnités pour frais d'exercice dans l'intérieur des villes (*Ordonnance du* 9 *décembre* 1814) ;

Recouvrements d'avances (*Ordonnance du* 9 *décembre* 1814 ; *loi du* 28 *avril* 1816) ;

Prix des plombs apposés pour les sels, les sucres, les allumettes et les bougies (*Lois des* 26 *juin* 1841 *et* 31 *mai* 1846; *décrets des* 11 *août* 1851, 1er *septembre* 1852, 29 *novembre* 1871 et 8 *janvier* 1874 ; *arrêté ministériel du* 15 *novembre* 1879) ;

Produits des contributions indirectes (*suite*).

Indemnités pour frais de surveillance des entrepôts de sucre (*Loi du* 31 *mai* 1846);

Indemnités pour frais de surveillance des fabriques de soude (*Loi du* 2 *juillet* 1862);

Intérêts de retard pour crédits de droits (*Loi du* 15 *février* 1875);

Recettes accidentelles;

Retenues sur la livraison des tabacs pour le payement des experts (*Loi du* 24 *décembre* 1814);

Double décime et demi (*Loi des* 6 *prairial an* VII, 11 *novembre* 1813, 28 *avril* 1816, 25 *mars* 1817, 14 *juillet* 1855 *et* 30 *décembre* 1873);

Produit de la vente des tabacs (*Lois des* 28 *avril* 1816, 3 *mars* 1820, 4 *septembre* 1871, 29 *février*, 21 *décembre* 1872 *et* 1er *décembre* 1875; *décrets des* 29 *juin et* 10 *août* 1853, 14 *juillet* 1860, 16 *août* 1862, 29 *juin* 1863, 22 *décembre* 1871, 11 *juin* 1872, 25 *avril* 1876, 28 *août* 1877, 19 *décembre* 1878 *et* 28 *mai* 1879);

Produit de la vente des poudres à feu (*Lois des* 13 *fructidor an* V, 16 *mars* 1819, 7 *août* 1850 *et* 25 *juillet* 1873; *décrets des* 29 *septembre* 1850, 8 *octobre* 1864, 10 *mai* 1872, 31 *mai et* 27 *septembre* 1873 *et* 6 *août* 1875).

Produits des contributions diverses de l'Algérie.

Droits de licence sur la fabrication et la vente des boissons (*Ordonnance du* 31 *janvier* 1847);

Droits de licence sur la fabrication et la vente des tabacs (*Ordonnance des* 31 *janvier* 1847 *et* 1er *janvier* 1848);

Droits divers et recettes à différents titres :

Droits de garantie des matières d'or et d'argent (*Décrets des* 24 *juillet* 1857 *et* 6 *août* 1859; *lois des* 30 *mars* 1872 *et* 30 *décembre* 1873; *décrets de promulgation des* 11 *juin* 1872 *et* 11 *septembre* 1874);

Droits de garantie des marques de fabrique et de commerce (*Décrets des* 25 *juin et* 7 *août* 1874);

Droits des estampilles délivrées aux entrepreneurs de voitures publiques (*Décret du* 5 *novembre* 1855 *et arrêté ministériel du* 18 *décembre* 1856);

Timbre des expéditions et quittances (*Loi du* 28 *avril* 1816);

Frais de poursuites (*Arrêté ministériel du* 20 *septembre* 1850);

Prix des estampilles perdues pour les assujettis à la licence (*Ordonnance du* 31 *janvier* 1847);

Produits des matières, estampilles, etc., manquant chez les comptables (*Lois des* 28 *avril* 1816 *et* 25 *mars* 1817; *ordonnance du* 31 *janvier* 1847);

Amendes et confiscations (produits à répartir) (*Ordonnance des* 4 *septembre* 1844, 31 *janier* 1847; *loi du* 19 *brumaire an* VI);

Tabacs des manufactures de France :

Produit de la vente des tabacs (*Décrets des* 31 *mai* 1854 *et* 11 *mars* 1873);

Recettes accessoires (*Décrets des* 31 *mai* 1854 *et* 11 *mars* 1873);

Poudres à feu :

Produit de la vente des poudres (*Ordonnance du* 4 *novembre* 1844);

Recettes accessoires (*Décret du* 21 *février* 1851).

Produits des postes et des télégraphes en France et en Algérie.

Taxes des lettres, journaux, échantillons et imprimés de toute nature et droit de transport des valeurs déclarées. — Lettres et boîtes (*Lois des* 25 *janvier* 1873, 6 *avril*, 19 *et* 26 *décembre* 1878 *et* 7 *avril* 1879; *décrets des* 14 *janvier*, 27 *mars*, 10 *mai et* 10 *juin* 1879 *et* 7 *septembre* 1881);

Droits perçus sur les envois d'argent (*Loi des* 20 *décembre* 1872, 19 *décembre* 1878, 18 *mars*, 7 *avril* 1879 *et* 17 *juillet* 1880; *décrets des* 27 *mars*, 5 *et* 10 *mai* 1879, 15 *février et* 14 *juin* 1881);

Produits des postes et des télégraphes en France et en Algérie (*suite*).	Taxe de la télégraphie privée française et internationale (*Lois des* 21 *mars* 1878, 26 *février* 1880 *et* 29 *juillet* 1881 ; *décrets des* 22 *mars*, 22 *mai et* 10 *juillet* 1880) ; Remboursement, par les compagnies de chemins de fer, des frais de surveillance de leur service télégraphique (*Cahiers des charges homologués par décrets des* 19, 26 *juin et* 1er *août* 1857 *et du* 11 *juin* 1859).

Divers revenus.

Impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières (*Lois des* 29 *juin* 1872 *et* 21 *juin* 1875 ; *loi du* 28 *décembre* 1880, *article* 3 *et* 4, portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1881).

Produits universitaires.	Rétributions imposées sur les élèves des établissements d'enseignement supérieur et sur les candidats qui se présentent pour y obtenir des grades, ainsi que sur les candidats au diplôme et au brevet de capacité de l'enseignement secondaire spécial (*Lois des* 14 *juin* 1854 *et* 31 *juillet* 1867 ; *décrets des* 22 *août* 1854 *et* 12 *août* 1867 ; *arrêté du Gouvernement du* 20 *prairial an* XI, concernant les droits d'examen proprement dit pour les officiers de santé ; *arrêté du Gouvernement du* 25 *thermidor an* XI, concernant les droits d'examen proprement dit pour les herboristes de deuxième classe ; *règlement d'administration publique du* 28 *août* 1858, concernant le baccalauréat ès sciences restreint exigé des étudiants en médecine ; *arrêté du* 15 *février* 1859, imposant aux chirurgiens embarqués à bord des navires expédiés pour la pêche à la morue un droit de certificat d'aptitude et de visa d'examen dans une école préparatoire ; *loi de finances du* 29 *décembre* 1873, *article* 9, instituant un droit de bibliothèque ; *règlement d'administration publique du* 25 *juillet* 1874, relatif au baccalauréat ès lettres ; *règlement d'administration publique du* 15 *juillet* 1875, concernant les aspirants au titre de pharmacien de deuxième classe ; *loi de finances du* 3 *août* 1875, réglant à nouveau le mode de perception du droit de bibliothèque ; *règlement d'administration publique du* 20 *juin* 1878, concernant les aspirants au doctorat en médecine ; *règlement d'administration publique du* 12 *juillet* 1878, concernant les aspirants au titre de pharmacien de première classe ; *décret du* 14 *octobre* 1879, relatif au mode de payement des droits de travaux pratiques imposés aux élèves en médecine et en pharmacie par les règlements d'administration publique susvisés ; *règlement d'administration publique du* 3 *août* 1880, concernant l'examen de validation de stage des pharmaciens ; *règlement d'administration publique du* 8 *janvier* 1881, réglant à nouveau le mode de perception des droits exigés des aspirants à la licence en droit).
Produit des amendes et condamnations pécuniaires.	En France (*Loi du* 29 *décembre* 1873 ; *décrets des* 21 *avril et* 22 *octobre* 1880) ; En Algérie (*Décrets des* 17 *octobre* 1874 *et* 24 *novembre* 1881).

Retenues et autres produits perçus en exécution de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles (*Loi du* 9 *juin* 1853 *et décret du* 9 *novembre suivant*).

Produits divers du budget.

Excédent des recettes sur les dépenses de la fabrication des monnaies et des médailles, et produit net de l'émission des monnaies de bronze (5 dixièmes) (*Loi du* 31 *juillet* 1879 *et décrets des* 31 *octobre et* 20 *novembre* 1879, *loi du* 22 *décembre* 1880, *article* 8) ;

Excédent des recettes sur les dépenses de l'Imprimerie nationale (1 dixième) (*Ordonnances des* 26 *novembre* 1823 *et* 11 *octobre* 1838, *décret du* 2 *juillet* 1862, *loi du* 21 *décembre* 1879, *article* 8) ;

Bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations (*Loi du* 24 *mai* 1834) ;

Bénéfices de l'exploitation des chemins de fer de l'État (*Loi du* 18 *mai* 1878 *et décret du* 25 *du même mois*);

Produits de l'exploitation en régie du *Journal officiel* (*Loi du* 28 *décembre* 1880 *et décret du* 30 *du même mois*);

Produit de la rente de l'Inde (*Loi du* 21 *avril* 1832);

Contingent à verser au trésor par les colonies dont les budgets se règlent en excédent de recette (*Sénatus-consulte du* 3 *mai* 1854, *article* 15);

Droits de chancellerie et de consulat perçus en vertu des tarifs existants et autres produits des chancelleries diplomatiques et consulaires (*Lois du* 29 *décembre* 1876, *article* 6, *et décret du* 14 *août* 1880);

Taxes de brevets d'invention (*Loi du* 5 *juillet* 1844).

Pensions et trousseaux des élèves des écoles du gouvernement.	Ecoles militaires (*Lois des* 21 *avril* 1832 *et* 24 *mai* 1834);
	Ecole navale (*Lois des* 21 *avril* 1832 *et* 24 *mai* 1834);
	Ecole de Saumur (*Loi du* 16 *juillet* 1840);
	Autres établissements (*Loi du* 20 *juillet* 1837 *et règlement du* 28 *novembre* 1837);
	Remboursement du montant de la première mise d'équipement par les vétérinaires quittant le service avant d'avoir accompli leur engagement d'honneur (*Décret du* 14 *janvier* 1860 *et décision ministérielle du* 20 *juillet* 1881).
	Frais de nourriture du personnel civil employé dans les écoles militaires (*Décret du* 30 *mai* 1873 *et règlement du* 15 *décembre suivant*).

Frais de scolarité des médecins élèves du service de santé démissionnaires (*Décision présidentielle du* 5 *octobre* 1872 *et loi de finances du* 28 *décembre* 1880);

Pensions de marins admis à l'hôtel des invalides de la guerre (*Loi du* 21 *avril* 1832).

Produits de l'exploitation des établissements régis ou affermés par l'Etat.	Ecole d'horlogerie de Cluses (*Loi du* 8 *juillet* 1865);
	Ecole d'horticulture de Versailles (*Loi du* 3 *août* 1875);
	Autres établissements (*Loi du* 20 *juillet* 1837 *et règlement du* 28 *novembre* 1837).

Revenus des lazarets et établissements sanitaires (*Loi du* 3 *mars* 1822 *et décret du* 22 *février* 1876, *titre X*);

Droits de visite du bétail importé en France (*Lois des* 26 *mars et* 9 *avril* 1878);

Taxes perçues en vertu de conventions littéraires avec les puissances étrangères (*Décision ministérielle du* 6 *juillet* 1854 *et loi de finances du* 28 *decembre* 1880);

Retenue de 5 p. 100 sur la solde des officiers de l'armée de terre (*Décret du* 25 *décembre* 1875 *et loi du* 22 *juin* 1878);

Retenue de 5 p. 100 sur la solde des officiers des sapeurs-pompiers de la ville de Paris (*Décret du* 25 *décembre* 1875 *et loi du* 22 *juin* 1878);

Retenues pour cause de cumul des fonctionnaires députés (*Loi du* 16 *février* 1872);

Portion des dépenses de la garde de Paris remboursée à l'Etat par la ville de Paris (*Loi du* 2 *avril* 1849);

Versement des engagés conditionnels d'un an (*Loi du* 27 *juillet* 1872, *article* 55);

Contingent des communes dans les frais de police de l'agglomération lyonnaise (*Loi du* 19 *juin* 1851 *et décret du* 4 *septembre* 1851, *article* 9; *lois des* 12 *mars* 1873 *et* 8 *janvier* 1881);

Remboursement, par les communes du département de la Seine, des dépenses faites pour leur police municipale (*Loi du* 10 *juin* 1853; *décrets des* 17 *septembre* 1859 *et* 17 *novembre* 1862; *lois des* 2 *juillet* 1874 *et* 26 *décembre* 1879);

Produit de la vente des publications du Gouvernement (*Ordonnance du* 14 *septembre* 1822).

Produit du concours général d'animaux de boucherie (*Loi du 3 août* 1875);

Produit de la vente des plâtres et estampes provenant des musées (*Décret du 26 septembre* 1870);

Produit des ventes effectuées à la manufacture de Sèvres (*Décrets des 5 septembre* 1870 *et 2 janvier* 1871);

Revenus ordinaires de l'Académie de France à Rome (*Loi de finances du 28 décembre* 1880);

Produit du travail des détenus dans les ateliers et pénitenciers militaires (*Loi du 25 juin* 1841);

Produit des maisons centrales de force et de correction et établissements assimilés (*Code pénal, articles* 15, 21 *et* 40; *loi de finances du* 19 *juillet* 1845, *article* 10; *décret du 25 février* 1852);

Produit du travail des condamnés transportés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie (*Loi de finances du 3 août* 1875);

Prélèvement de 3 p. 100 pour frais de perception des revenus départementaux de l'Algérie (*Ordonnances des* 17 *janvier* 1845 *et* 2 *janvier* 1846; *décret du* 18 *septembre* 1860);

Intérêts de sommes avancées à la compagnie des services des messageries maritimes (*Lois des* 3 *juillet* 1861 *et* 6 *juillet* 1862);

Intérêts d'une somme due par le Mont-de-Milan (*Protocoles signés à Zurich les* 9 *et* 10 *novembre* 1859);

Restitutions au trésor (*Décision ministérielle du* 6 *mars* 1880 *et loi de finances du* 28 *décembre suivant*);

Dépôts non réclamés aux caisses des agents des postes (*Loi du* 31 *janvier* 1833);

Valeurs du trésor restant à rembourser depuis plus de cinq ans (*Décision du ministre des finances du* 11 *juillet* 1870 *et loi de finances du* 28 *décembre* 1880);

Redevance de la vallée d'Andorre (*Décret du* 27 *mars* 1806);

Reversements de fonds sur les dépenses des ministères (*Décret du* 31 *mai* 1862, *articles* 44 *à* 47).

Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du trésor.

- Recouvrements sur prêts faits en 1830 au commerce et à l'industrie (*Loi du* 17 *octobre* 1830);
- Recettes sur débets non compris dans l'actif de l'administration des finances (*Décrets des* 27-31 *août* 1791, *article* 1er, *et arrêté du ministre des finances du* 14 *décembre* 1826);
- Remboursements de prêts aux associations ouvrières (*Décret du* 5 *juillet* 1848);
- Intérêts et frais provenant de prêts faits à l'industrie (*Loi du* 1er *août* 1860).

Revenus et produits accidentels spéciaux à l'Algérie.

- Produits des confiscations opérées au préjudice des tribus rebelles (*Ordonnance du* 27 *janvier* 1846);
- Produit des prises sur l'ennemi (*Arrêté ministériel du* 26 *avril* 1841);
- Contributions extraordinaires de guerre (*Ordonnance du* 2 *janvier* 1846);
- Frais de perception de la contribution des chambres de commerce (*Décret du* 20 *janvier* 1851);
- Recettes accidentelles à divers titres;
- Part du trésor sur amendes collectives frappées en vertu du principe de la responsabilité des tribus (*Loi du* 17 *juillet* 1874);
- Recettes accidentelles à différents titres (*Lois annuelles des finances*);
- Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public (*Loi du* 6 *juin* 1843, *article* 13).

ÉTAT C. BUDGET ORDINAIRE DE L'EXERCICE 1883.

Tableau des voies et moyens.

DÉSIGNATION DES PRODUITS.				MONTANT DES RECETTES prévues.
§ 1er. IMPOTS DIRECTS.				
CONTRIBUTIONS DIRECTES. (FONDS GÉNÉRAUX.)				
Contribution foncière		175,500,000		
Contribution personnelle-mobilière		64,765,000		
Contribution des portes et fenêtres		43,772,400		378,100,500
Contribution des patentes		94,461,600		
Taxe de premier avertissement. (Portion imputable sur les fonds généraux.)		601,500		
TAXES SPÉCIALES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES. (FONDS GÉNÉRAUX.)				
Taxe des biens de mainmorte		3,496,000		
Redevances des mines		2,368,500		
Droit de vérification des poids et mesures		4,248,000		
Droit de visite des pharmacies et magasins de drogueries		273,000		24,723,840
Contribution sur les voitures et les chevaux		9,862,140		
Taxe sur les billards publics et privés		1,019,700		
Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion		1,456,500		
CONTRIBUTION ET TAXES SPÉCIALES EN ALGÉRIE.				
Contributions directes.	Contributions arabes	6,317,308	7,457,700	
	Patentes	1,140,400		
Taxes spéciales.	Redevances des mines	74,200		7,625,800
	Droits de vérification des poids et mesures	85,600	168,100	
	Droits de visite des pharm. et mag. de drogueries	8,300		
§ 2. PRODUITS DOMANIAUX.				
France :				
Revenus des domaines autres que le domaine forestier		2,060,000		
Recouvrements de rentes et créances		150,000		
Aliénation d'objets mobiliers		10,787,000	18,227,000	
Aliénation d'immeubles		4,000,000		
Successions en déshérence, épaves et biens vacants		1,230,000		

DÉSIGNATION DES PRODUITS.			MONTANT DES RECETTES prévues.
Algérie :			
Produits du domaine autre que les forêts...	1,082,400		20,715,000
Produit des biens des corporations.........	44,500		
Recouvrements de rentes et créances.......	303,500		
Redevances pour concession de chutes d'eau	22,000	2,488,000	
Aliénations d'objets mobiliers..............	344,700		
Aliénations d'immeubles....................	481,000		
Successions en déshérence, épaves et biens vacants..............................	209,900		
PRODUITS DES FORÊTS.			
France :			
Produit des coupes de bois.................	29,757,900		
Produits accessoires........................	4,142,400		
Contribution des communes et établissements publics pour frais de régie de leurs bois...	1,071,800	35,188,900	
Valeur des bois cédés directement aux arsenaux de la guerre et de la marine........	216,800		
Algérie :			35,768,900
Produit des coupes de bois.................	102,616		
Produits accessoires........................	326,384		
Contribution des communes et établissements publics pour frais de régie de leurs bois...	500	580,000	
Valeur des bois cédés aux arsenaux de la guerre..................................	500		
Valeur des anciennes concessions de chênes-lièges..................................	150,000		
§ 3. IMPOTS ET REVENUS INDIRECTS.			
ENREGISTREMENT ET TIMBRE.			
France :			
Droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques et perceptions diverses..............	593,327,000	752,734,000	
Droits de timbre............................	159,407,000		
Algérie :			759,883,000
Droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques et de perceptions diverses..........	3,964,000	7,149,000	
Droits de timbre............................	3,185,000		

DÉSIGNATION DES PRODUITS.			MONTANT DES RECETTES prévues.
DOUANES.			
France :			
Droits de douanes à l'importation. — Marchandises diverses	284,227,500		
Droits de douanes à l'importation. — Sucres { coloniaux. 21,085,400 / étrangers. 50,832,100 }	71,917,500		
Droits de statistique	6,701,000	394.227,500	
Droits de navigation	8,320,000		
Droits et produits divers de douanes	3,746,000		
Taxe de consommation des sels perçus dans le rayon des douanes	19,392,060		401,635,500
Algérie :			
Droits de douanes	6,792,000		
Droits de navigation	117,000		
Droits et produits divers de douanes	414,000	7,408,000	
Droits sanitaires et de port	85,000		
CONTRIBUTIONS INDIRECTES.			
France :			
Droits sur les boissons. — Droits sur les vins, cidres, poirés et hydromels	150,000,000	428,309,000	
Droits sur les boissons. — Droits sur les alcools et bières	278,309,000		
Taxe de consommation des sels perçus hors du rayon des douanes	13,788,000		
Droit sur le sucre indigène	92,058,000		
Droit sur les allumettes	16,139,000		
Droit sur le papier	12,841,000		
Droit sur l'huile minérale	98,000		
Droit d'entrée sur les huiles autres que les huiles minérales	3,304,000		
Droit sur la stéarine et les bougies	8,622,000		
Droit de consommation des vinaigres et de l'acide acétique	2,857,000	1,089,816,000	
Droit de fabrication sur la dynamite	2,112,000		
Produit des deux dixièmes du prix de transport des voyageurs et des marchandises par chemin de fer en grande vitesse	88,496,000		1,520,682,300
Produit des deux dixièmes du prix de transport des voyageurs et des marchandises par autres voitures publiques	4,437,000		
Droits divers et recettes à différents titres	41,082,000		
Produits de la vente des tabacs	360,437,800		
Produit de la vente des poudres à feu	15,236,000		
CONTRIBUTIONS DIVERSES DE L'ALGÉRIE.			
Algérie :			
Licences. (Boissons et tabacs.)	1,066,600		
Produit de la vente des tabacs des manufactures de France	372,500		
Produit de la vente des poudres à feu	964,000	2,557,300	
Droits de garanties des matières d'or et d'argent	107,000		
Produits divers	47,200		

DÉSIGNATION DES PRODUITS.			MONTANT DES RECETTES prévues.
POSTES ET TÉLÉGRAPHES.			
France :			
Produits des postes.			
Produit de la taxe des lettres, journaux, échantillons et imprimés de toute nature. — Produit du droit de transport des valeurs déclarées. — Lettres et boîtes. — Solde des comptes avec les offices étrangers	123,198,000	128,325,000	158,954,000
Droits perçus sur les envois d'argent	5,087,000		
Recettes diverses et accidentelles	40,000		
Produits des télégraphes.			
Recettes des bureaux télégraphiques en France	27,756,000	30,629,000	
Recettes encaissées pour le compte de la France par divers offices étrangers	1,320,000		
Remboursement par les compagnies de chemin de fer des frais de surveillance de leur service télégraphique	651,000		
Recettes diverses et accidentelles	902,000		
Algérie :			
Produits des postes.			
Produits de la taxe des lettres, journaux, échantillons et imprimés de toute nature. — Produit du droit de transport des valeurs déclarées. — Lettres et boîtes	1,450,000	1,610,000	2,766,000
Droits perçus sur les envois d'argent	159,000		
Recettes diverses et accidentelles	1,000		
Produits des télégraphes.			
Recettes des bureaux télégraph. en Algérie	1,152,000	1,156,000	
Recettes diverses et accidentelles	4,000		
§ 4. DIVERS REVENUS.			
Impôts de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières. — France	47,118,000	47,239,200	80,268,754
— Algérie	121,200		
Produits universitaires		3,593,665	
Produits des amendes et condamnations pécuniaires. — France	7,534,181	8,173,889	
— Algérie	639,708		
Retenues et autres produits perçus en exécution de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles		21,252,000	
§ 5. PRODUITS DIVERS.			
Excédent des recettes sur les dépenses de la fabrication des monnaies et des médailles (5 dixièmes)		117,029	
Produit net de l'émission des monnaies de bronze (5 dixièmes)		56,500	
Excédent des recettes sur les dépenses de l'Imprimerie nationale (1 dixième)		22,585	
Bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations		4,200,000	
Bénéfices de l'exploitation des chemins de fer de l'État		4,111,000	
Produits de l'exploitation en régie du *Journal officiel*		940,000	
Produit de la rente de l'Inde		944,841	
Contingent à verser au trésor par la Cochinchine		2,200,000	
Produit des chancelleries diplomatiques et consulaires		1,510,000	
Taxe des brevets d'invention		1,945,760	

DÉSIGNATION DES PRODUITS.			MONTANT DES RECETTES prévues.
Pensions et trousseaux des élèves des écoles du Gouvernement.		2,228,648	
Frais de scolarité des médecins élèves du service de santé démissionnaires et remboursement des premières mises allouées aux vétérinaires		18,294	
Pensions de marins admis à l'hôtel des invalides de la guerre.		38,948	
Produits de l'exploit. des établiss. régis ou affermés par l'Etat		2,504,950	
Revenus des lazarets et établissements sanitaires		1,145,000	
Droit de visite du bétail importé en France		156,000	
Taxes perçues en vertu de conventions littéraires avec les puissances étrangères		164	
Retenue de 5 0/0 sur la solde des officiers de l'armée de terre.		4,600,000	
Retenue de 5 p. 0/0 sur la solde des officiers des sapeurs-pompiers de la ville de Paris		10,645	
Retenues pour cause de cumul des fonctionnaires députés.		162,000	
Portion des dépenses de la garde de Paris remboursée à l'Etat par la ville de Paris		2,900,726	
Versements des engagés conditionnels d'un an		7,125,000	
Contingent des communes dans les frais de police de l'agglomération lyonnaise		440,780	
Remboursement, par les communes du département de la Seine, des dépenses faites pour leur police municipale		474,700	
Produit de la vente des publications du Gouvernement		232,800	
Produit du concours général d'animaux de boucherie		42,423	
Produit de la vente des plâtres et estampes prov. des musées.		40,000	49,951,998
Produit des ventes effectuées à la manufacture de Sèvres		100,000	
Revenus ordinaires de l'académie de France à Rome		3,226	
Produit du travail des détenus dans les ateliers et pénitenciers militaires		600,000	
Produit des maisons centrales de force et de correction et établissements assimilés		6,000,000	
Produit du travail des condamnés transportés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie (20 p. 0/0)		60,000	
Prélèvement de 3 p. 0/0 pour frais de perception des revenus départementaux de l'Algérie		46,000	
Intérêts de sommes avancées à la compagnie des services des messageries maritimes		24,170	
Intérêts d'une somme due par le Mont-de-Milan		250,000	
Restitutions au trésor		30,369	
Dépôts d'argent non réclamés aux caisses des ag. des postes.		120,000	
Valeurs du trésor restant à rembourser depuis plus de 5 ans.		225,966	
Redevance de la vallée d'Andorre		960	
Reversements de fonds sur les dépenses des ministères		2,753,893	
Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du trésor. — Recouvrements sur prêts faits, en 1830, au commerce et à l'industrie	500		
Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du trésor. — Recettes sur débets non compris dans l'actif de l'administration des finances	400,000	660,500	
Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du trésor. — Remboursement de prêts aux associations ouvrières	10,000		
Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du trésor. — Intérêts et frais provenant des prêts faits à l'industrie	250,000		
Revenus et produits accidentels spéciaux à l'Algérie		45,000	
Recettes accidentelles à différents titres		863,126	
Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public		Mémoire.	
Dégrèvement sur les sucres. — Prélèvement sur l'excédent de recettes de l'exercice 1883			31,888.500
Total général des voies et moyens ordinaires de l'exercice 1883.			3,044,655,092

ÉTAT D. BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES DE L'EXERCICE 1883.

Tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 1883, *conformément aux lois existantes, au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées.*

Droits de péage qui seraient établis, conformément à la loi du 14 floréal an x (4 mai 1802), pour concourir à la construction ou à la réparation des ponts, écluses ou ouvrages d'art à la charge de l'Etat, des départements ou des communes, et pour correction de rampes sur les routes nationales ou départementales ;

Allocations accordées aux officiers et maîtres de port en vertu des règlements particuliers des ports homologués par le ministre des travaux publics (*Article* 3 *du décret du* 15 *juillet* 1854) ;

Taxes imposées pour subvenir aux dépenses intéressant les communautés de marchands de bois, et dont les tarifs sont fixés chaque année par des décrets spéciaux ;

Droits d'examen et de réception imposés, par l'arrêté du Gouvernement du 20 prairial an xi (9 juin 1803) et le décret du 22 août 1854, sur les candidats qui se présentent devant les écoles préparatoires de médecine et de pharmacie pour obtenir le diplôme d'officier de santé ou de pharmacien de seconde classe ;

Rétributions pour frais de visite des aliénés placés volontairement dans les établissements privés (*Articles* 9 *de la loi du* 30 *juin* 1838 *et* 29 *de la loi du* 25 *juin* 1841) ;

Droits d'octroi, droits de pesage, mesurage et jaugeage ;

Droits de voirie dont les tarifs ont été approuvés par le Gouvernement, sur la demande et au profit des communes (*Loi du* 18 *juillet* 1837) ;

Dixième des billets d'entrée dans les spectacles et les concerts quotidiens (*Loi du* 7 *frimaire an* v [27 *novembre* 1796]) ;

Cinq pour cent sur la recette brute des concerts non quotidiens (*Loi de finances du* 3 *août* 1815, *article* 23) ;

Quart de la recette brute dans les lieux de réunion ou de fête où l'on est admis en payant (*Loi du* 8 *thermidor an* v [26 *juillet* 1797]) ;

Droits de conditionnement et de titrage des soies et des laines, perçus en vertu des décrets qui autorisent l'établissement de bureaux publics pour ces opérations ;

Taxes perçues au profit des communes pour les dépôts des dessins et modèles de fabrique ;

Droits d'épreuve des armes à feu destinées au commerce, perçus en vertu des actes qui réglementent ces opérations ;

Droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés (*Loi du* 18 *juillet* 1837) ;

Droits de stationnement et de location sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics (*Loi du* 18 *juillet* 1837) ;

Prix de la vente exclusive, au profit de la caisse des invalides de la marine, des feuilles de rôles d'équipage des bâtiments de commerce, d'après le tarif du 8 messidor an xi (27 juin 1803) et le décret du 2 novembre 1880 ;

Droits d'inhumation et de concession de terrains dans les cimetières (*Décrets organiques du* 23 *prairial an* xii [12 *juin* 1804] *et du* 18 *août* 1811) ;

Rétributions imposées, pour frais de surveillance, sur les associations de la nature des tontines et sur les sociétés d'assurances sur la vie, mutuelles ou à primes, dont l'établissement aura été autorisé par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique (*Avis du Conseil d'Etat, approuvé par l'Empereur le* 1er *avril* 1809 ; *lois des recettes de* 1843 *et article* 66 *de la loi du* 24 *juillet* 1867) ;

Remboursement des frais de surveillance, par l'Etat, de la fabrication et de l'emballage des dynamites dans les établissements privés (*Loi du* 8 *mars* 1875, *article* 4, *et règlement du* 10 *juin* 1879).

ÉTAT E.

BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES DE L'EXERCICE 1883.

Tableau des voies et moyens.

DÉSIGNATION DES PRODUITS.		MONTANT DES RECETTES prévues.
CONTRIBUTIONS DIRECTES. (FONDS SPÉCIAUX.)		
Fonds pour dépenses départementales	156.546,300	
Fonds pour dépenses communales	152,674,067	
Fonds pour rachat des offices de courtiers de marchandises.	1,200,000	
Fonds pour secours spéciaux à l'agriculture	2,300,000	
Fonds de non-valeurs	12,560,084	327,088,951
Fonds de réimpositions	1,348,200	
Fonds pour frais de confection de rôles spéciaux d'impositions extraordinaires	41,300	
Portion de la taxe de premier avertissement imputable sur fonds spéciaux	419,000	
TAXES SPÉCIALES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES. (FONDS SPÉCIAUX.)		
Frais de premier avertissement de la taxe des biens de mainmorte	5,700	
Frais de premier avertissement des redevances des mines..	70	
Contribution sur les voitures et les chevaux. — Fonds du vingtième attribué aux communes sur le principal de la contribution	517,500	
Contribution sur les voitures et les chevaux. — Fonds de non-valeurs (5 centimes par franc du principal)	517,500	1,064,840
Contribution sur les voitures et les chevaux. — Portion de la taxe de premier avertissement (2 cinquièmes)	19.760	
Frais de premier avertissement de la taxe sur les billards..	4,050	
Frais de premier avertissement de la taxe sur les abonnés des cercles, sociétés et lieux de réunion	260	
PRODUITS ÉVENTUELS DÉPARTEMENTAUX.		
Recettes ordinaires	54,300,000	81,300,000
Recettes extraordinaires	27,000,000	
PRODUITS DIVERS SPÉCIAUX.		
Ressources spéciales pour dép. des écoles normales primaires.	250,000	
Produits divers spéciaux applicables à l'instruction publique.	711,420	
Remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer en France	3,100,000	
Remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer en Algérie	159,500	
Remboursements des frais de contrôle et de surveillance des tramways	25,726	
Remboursement des frais de surveillance de sociétés et établissements divers dépendant : du ministère de la guerre	4,600	
Remboursement des frais de surveillance de sociétés et établissements divers dépendant : du ministère du commerce	26,500	
Remboursement des frais de surveillance de sociétés et établissements divers dépendant : du ministère de l'agriculture	14,000	
Remboursement des frais de surveillance de sociétés et établissements divers dépendant : du ministère des travaux publics.	14,800	7,477,638
Versement par la direction de la société anonyme de publications périodiques pour frais de rédaction et d'administration du *Bulletin officiel des communes*	6,000	

DÉSIGNATION DES PRODUITS.		MONTANT DES RECETTES prévues.
Remboursement, par les tribus, des dépenses résultant de la constatation et de la constitution de la propriété individuelle indigène (*Loi du 26 juillet 1873*), et taxe de premier avertissement	850,000	
Dixième du principal des impôts arabes attribués aux chefs collecteurs	850,000	
Produits affectés au service de l'assistance hospitalière en Algérie	1,189,592	
Transportation. — Produit du travail des condamnés.......	240,000	
Versements de divers établissements pour traitements d'agents du service postal et télégraphique	35,500	
Total des ressources spéciales de l'exercice 1883.....		416,931,429

ÉTAT F. BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES DE L'EXERCICE 1883.

Tableau, par chapitres, des dépenses spéciales.

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS accordés.
	MINISTÈRE DES FINANCES.	
Ier.	Rôles spéciaux. — Impression et confection..........	41,300
II.	Avertissements. — Impression et expédition..........	16,848
III.	Frais de distribution du premier avertissement..........	431,992
IV.	Frais d'arpentage et d'expertise. (Cadastre.)..........	70,000
V.	Etablissement et conservation de la propriété indigène en Algérie..........	850,000
VI.	Contributions indigènes en Algérie..........	850,000
VII.	Restitutions et non-valeurs. (Contributions directes.)........	168,817,351
	Total..........	171,077,491
	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	
Ier.	Dépenses ordinaires..........	139,841,000
II.	Dépenses extraordinaires..........	83,581,800
III.	Frais de rédaction du *Bulletin officiel des communes*.........	6,000
IV.	Service de l'assistance publique en Algérie..........	1,189,592
	Total..........	224,618,392
	MINISTÈRE DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES.	
Unique.	Traitements d'agents du service postal et télégraphique détachés auprès de divers établissements..........	35,500
	MINISTÈRE DE LA GUERRE.	
Unique.	Traitements et indemnités des agents du service des poudres et salpêtres détachés auprès des fabriques privées de dynamite.	4,500

CHAPITRES SPÉCIAUX.	MINISTÈRES ET SERVICES.	MONTANT DES CRÉDITS accordés.
	MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.	
Unique.	Transportation. — Travail des condamnés. — Salaires........	240,000
	MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS.	
Ier.	Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds départementaux..	15,064,920
II.	Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les produits spéciaux des écoles normales primaires....................	250,000
	Total................	15,314,920
	MINISTÈRE DU COMMERCE.	
Unique.	Surveillance des sociétés et établissements divers............	56,500
	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.	
Ier.	Secours spéciaux pour pertes matérielles et événements malheureux..	2,300,000
II.	Surveillance des sociétés et établissements divers...........	14,000
	Total............	2,314,000
	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.	
Ier.	Contrôle et surveillance des chemins de fer en France........	3,100,000
II.	Contrôle et surveillance des tramways......................	25,726
III.	Surveillance des sociétés et établissements divers............	14,800
IV.	Contrôle et surveillance des chemins de fer algériens et tunisiens..	159,500
	Total.............	3,300,026

RÉCAPITULATION

DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES.

Ministère des finances	171,077,491
Ministère de l'intérieur et des cultes..................................	224,618,392
Ministère des postes et des télégraphes..............................	35,500
Ministère de la guerre..	4,600
Ministère de la marine et des colonies................................	240,000
Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts..................	15,314,920
Ministère du commerce..	26,500
Ministère de l'agriculture..	2,314,000
Ministère des travaux publics..	3,300,026
Total général des dépenses sur ressources spéciales de l'exercice 1883............................	416,931,429

ÉTAT G. BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE

Tableau des recettes

CHAPITRES SPÉCIAUX.	RECETTES.	MONTANT DES RECETTES PRÉVUES PAR CHAPITRES.	PAR SERVICES.
	MINISTÈRE DES FINANCES.		
	FABRICATION DES MONNAIES ET MÉDAILLES.		
Ier.	Prélèvement pour frais de fabrication des monnaies....	432,258	
II.	Produit des tolérances en faible sur le titre et le poids des monnaies....	10,000	
	Produit de la vente des médailles :		
III.	Prix de la matière....	900,000	
IV.	Frais de fabrication des médailles d'or et d'argent...	150,000	
V.	Jetons et médailles de bronze....	90,000	
VI.	Recettes accessoires....	40,000	2,845,358
VII.	Produit des poinçons de garantie remboursés par l'administration des contributions indirectes....	22,000	
VIII.	Droit d'essai....	100	
IX.	Droit sur les certificats délivrés aux essayeurs de commerce....	1,000	
X.	Produit brut de l'émission des monnaies de bronze....	200,000	
XI.	Recettes accidentelles....	Mémoire.	
	MINISTÈRE DE LA JUSTICE.		
	IMPRIMERIE NATIONALE.		
Ier.	Produit des impressions diverses....	6,570,000	
II.	Produit du *Bulletin des lois*, des codes et ouvrages....	37,000	
III.	Produit du *Bulletin de la cour de cassation*....	1,000	
IV.	Produit des fournitures de journaux à souche....	80,000	6,827,000
V.	Produit de un pour cent retenu sur fournitures diverses.	29,000	
VI.	Produits des recettes diverses....	110,000	
	LÉGION D'HONNEUR.		
Ier.	Arrérages des rentes de 5 p. 100 sur le grand livre de la dette publique....	6,907,946	
II.	Supplément à la dotation....	9,790,216	
III.	Intérêts des actions sur les canaux d'embranchement du canal du Midi....	900	
IV.	Remboursement, par les membres de la Légion d'honneur touchant le traitement et par les médaillés militaires, du prix de leurs décorations et médailles...	60,000	
V.	Produit des brevets de nomination et de promotion dans l'ordre. — Droits de chancellerie pour port de décorations étrangères....	140,000	
VI.	Rentes données en remplacement des anciens chefs-lieux de cohorte....	14,843	17,556,405
VII.	Versements par les titulaires de majorats....	3,000	
VIII.	Produit du domaine d'Ecouen....	7,000	
IX.	Pensions des élèves pensionnaires de la maison de Saint-Denis et des trousseaux des élèves pensionnaires et des élèves gratuites....	96,000	
X.	Pensions et trousseaux des élèves des succursales....	30,000	
XI.	Versements faits dans la caisse de l'ordre à charge de restitution....	10,000	
XII.	Produits divers....	9,000	

AU BUDGET GÉNÉRAL DE 1883.

et des dépenses.

CHAPITRES SPÉCIAUX.	DÉPENSES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS PAR CHAPITRES.	PAR SERVICES.
	MINISTÈRE DES FINANCES.		
	FABRICATION DES MONNAIES ET MÉDAILLES.		
Ier.	Dépenses fixes d'administration et d'exploitation.......	273,050	
II.	Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe	227,750	
III.	Dépenses éventuelles..................................	10,500	
IV.	Dépenses d'ordre (achat d'or et d'argent pour la fabrication des médailles)...	900,000	
V.	Service des monnaies de bronze..........................	87,000	1,845,358
VI.	Application au trésor (excédent de recettes sur la fabrication de monnaies et médailles, et produit net de l'émission des monnaies de bronze) : 5/10 au compte des produits divers du budget.............................. 173,529f ; 5/10 au compte du fonds capital de l'administration........................ 173,529	347,058	
	MINISTÈRE DE LA JUSTICE.		
	IMPRIMERIE NATIONALE.		
Ier.	Dépenses fixes d'administration et d'exploitation.......	503,900	
II.	Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe...	6,074,750	
III.	Dépenses éventuelles..................................	22,500	6,827,000
IV.	Excédent des recettes sur les dépenses à verser au trésor : 1/10 au compte des produits divers du budget. 22,585f ; 9/10 au compte du fonds capital de l'Imprimerie nationale........................ 203,850f	225,850	
	LÉGION D'HONNEUR.		
Ier.	Grande chancellerie. (Personnel.)................	253,800	
II.	Grande chancellerie. (Matériel.)........................	61,200	
III.	Traitements et suppléments de traitement des membres de l'ordre..	10,371,250	
IV.	Décoration aux membres de l'ordre sans traitement...	20,000	
V.	Secours aux membres de l'ordre, à leurs veuves et à leurs orphelins...	51,000	
VI.	Traitement des médaillés militaires.....................	5,020,100	
VII.	Maison d'éducation de Saint-Denis. (Personnel.).....	183,030	
VIII.	Maison d'éducation de Saint-Denis. (Matériel.)........	433,000	
IX.	Succursale d'Ecouen. (Personnel.)...	66,925	
X.	Succursale d'Ecouen. (Matériel.).....	189,000	
XI.	Succursale des Loges. (Personnel.)......................	56.100	
XII.	Succursale des Loges. (Matériel.).....	169,000	
XIII.	Indemnité à l'inspecteur général de l'Université chargé de la direction des études.	6,000	17.566,405
XIV.	Secours aux élèves....................................	4,000	
XV.	Commissions aux trésoriers-payeurs généraux..... ..	31,000	
VI.	Frais relatifs au domaine d'Ecouen.....................	5,500	
VII.	Travaux extraordinaires, gratifications aux employés ; dépenses diverses..........................	15,000	
XVIII.	Frais de décorations et médailles......................	60.000	

CHAPITRES SPÉCIAUX.	RECETTES.	MONTANT DES RECETTES PRÉVUES PAR CHAPITRES.	PAR SERVICES.
XIII.	Avances à faire à la Légion d'honneur par la caisse des dépôts et consignations pour le payement des pensions viagères en vertu de la loi du 5 mai 1869.....	490,500	
	MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.		
	CAISSE DES INVALIDES DE LA MARINE.		
Ier.	Retenues sur les dépenses du personnel et du matériel de la marine et des colonies........................	9,239,000	31,470,000
II.	Retenues exercées sur la solde des officiers et agents de tous grades en congé, tant de la marine que des colonies.	143,000	
III.	Retenues sur les salaires des marins de commerce....	1,620,000	
IV.	Décompte des déserteurs..........................	20,000	
V.	Dépôts provenant de solde, de parts de prises, etc....	200,000	
VI.	Dépôts provenant de naufrages......................	100,000	
VII.	Droits sur les prises.............................	1,000	
VIII.	Arrérages des inscriptions de rentes 3 p. 100 et 5 p. 100 appartenant à la caisse des invalides...............	5,130,640	
IX.	Plus-value des feuilles de rôles d'équipage des bâtiments de commerce....................................	40,000	
X.	Recettes diverses................................	90,581	
XI.	Report des excédents des exercices 1879 et 1880......	1,161,779	
XII.	Subvention du trésor public.......................	13,724,000	
	MINISTÈRE DU COMMERCE.		
	ÉCOLE CENTRALE DES ARTS ET MANUFACTURES.		
Ier.	Produit des bourses accordées par l'Etat.............	30,000	508,000
II.	Produit des bourses accordées par les départements et les communes....................................	19,000	
III.	Produit des pensions	424,000	
IV.	Recettes éventuelles. — Produits des détériorations imputables aux élèves..........................	12,000	
V.	Legs et donations................................	Mémoire.	
VI.	Recettes extraordinaires. — Rentes 3 p. 100 sur l'Etat	3,000	
VII.	Intérêts servis par la caisse des dépôts et consignations.	7,000	
VIII.	Produits divers...................................	8,000	
IX.	Recettes sur exercices clos	Mémoire.	
	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.		
	CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT.		
Ier.	Grande vitesse....................................	12,721,000	26,316,000
II.	Petite vitesse.....................................	13,095,000	
III.	Recettes en dehors du trafic........................	500,000	
	Total général des recettes......	....	84,517,763

CHAPITRES SPÉCIAUX.	DÉPENSES.	MONTANT DES CRÉDITS ACCORDÉS PAR CHAPITRES.	PAR SERVICES.
XIX.	Prix de brevets et ampliations de décrets relatifs au port de décorations étrangères. — Distribution à titre de secours, aux membres de l'ordre et à leurs orphelines, de l'excédent du produit des brevets et des droits de chancellerie.....	140,000	
XX.	Subventions supplémentaires aux anciens militaires de l'armée de terre à la retraite de 1814 à 1861........	20,000	
XXI.	Remboursements de sommes versées à charge de restitut.	10,000	
XXII.	Pensions viagères accordées en vertu de la loi du 5 mai 1869	490,500	
XXIII.	Dépenses des exerc. périmés non frappées de déchéance..	Mémoire.	
XXIV.	Dépenses des exercices clos........................	*Idem.*	
	MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.		
	CAISSE DES INVALIDES DE LA MARINE.		
Ier.	Pensions dites *demi-solde* et pensions pour ancienneté de services, pensions de veuves et subventions aux pensionnaires..	29,860,000	
II.	Secours..	710,000	31,470,000
III.	Frais d'administration, remboursements et dépenses diverses..	900,000	
	MINISTÈRE DU COMMERCE.		
	ÉCOLE CENTRALE DES ARTS ET MANUFACTURES.		
Ier.	Personnel..	341,000	
II.	Matériel..	102,000	503,000
III.	Dépenses des exercices clos et versement à la réserve.	60,000	
	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.		
	CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT.		
Ier.	Conseil d'administration................................	75,000	
II.	Secrétariat général et caisse générale..............	102,000	
III.	Direction..	422,500	
IV.	Exploitation..	6,106,800	
V.	Matériel et traction..	6,302,700	
VI.	Voie et bâtiments..	6,038,690	26.316,000
VII.	Gratifications, secours et indemnités	772,300	
VIII.	Impôts et assurances..	638,000	
IX.	Gares communes, dépenses diverses..................	1,747,010	
X.	Exercices clos..	Mémoire.	
XI.	Excédent des recettes sur les dépenses à verser au trésor.	4,111,000	
	Total général des dépenses......	....	84,517,763

ÉTAT H. *Nomenclature des services pouvant seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires, par décrets, pendant la prorogation des Chambres pour l'exercice* 1883.

1° BUDGET ORDINAIRE.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Frais de justice criminelle.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

1° Frais d'établissements des agents politiques et consulaires.
2° Frais de voyages et de courriers.
3° Remise de 5 p. 100 sur le produit de chancelleries.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES CULTES.

SERVICE DE L'INTÉRIEUR.

1° Entretien des détenus.
2° Transport des détenus et des libérés. — Secours de route.
3° Remboursement sur le produit du travail des détenus.
4° Indemnités aux électeurs sénatoriaux.
5° Dépenses d'exploitation du *Journal officiel* non susceptibles d'une évaluation fixe.

SERVICE DES CULTES.

1° Indemnités pour frais d'établissement des évêques, archevêques et cardinaux.
2° Frais de bulles et d'informations.
3° Traitement du clergé paroissial.
4° Traitement des ministres des cultes non catholiques.
5° Dépenses accidentelles. — Frais de passage.

MINISTÈRE DES FINANCES.

1° Dette publique (dette perpétuelle).
2° Intérêts, primes et amortissements des emprunts pour ponts et canaux et pour le service des obligations trentenaires.
3° Annuités de toute nature rattachées au service de la dette publique.
4° Intérêts de la dette flottante et des obligations du trésor à court terme.
5° Intérêts de cautionnements.
6° Rentes viagères d'ancienne origine et pour la vieillesse.
7° Pensions civiles (*Lois des 22 août* 1790 *et* 9 *juin* 1853). — Pensions à titre de récompense nationale. — Pensions militaires. — Pensions ecclésiastiques. — Pensions de donataires dépossédés.
8° Frais judiciaires de poursuites, d'instance et de condamnations prononcées contre le trésor public.
9° Frais de perception, dans les départements, des contributions directes et des taxes perçues en vertu de rôles.
10° Remises pour la perception, dans les départements des droits d'enregistrement.
11° Contributions des bâtiments et domaines de l'Etat et des biens séquestrés.
12° Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobiliers et de domaines de l'Etat.
13° Dépenses relatives aux épaves, déshérences et bien vacants.
14° Achats de papiers pour passeports et permis de chasse.
15° Achats de papiers à timbrer, frais d'emballage et de transport.
16° Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.
17° Achat de papier filigrané pour les cartes à jouer.
18° Contribution foncière des bacs, canaux et francs-bords.
19° Service des poudres à feu.
20° Dépenses du service des tabacs (gages, salaires, achats et transports de tabacs, fournitures diverses et frais accessoires dans les entrepôts).

21° Primes pour saisies de tabacs et arrestations de colporteurs
22° Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.

MINISTÈRE DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES.

1° Soldes de comptes avec les offices étrangers.
2° Services des dépêches par les chemins de fer.
3° Transport des dépêches par entreprises.
4° Dépenses accidentelles.
5° Personnel des postes.
6° Entretien, chauffage et éclairage des bureaux de postes et de télégraphes.
7° Entretien des lignes télégraphiques aériennes, souterraines, sous-marines, pneumatiques et électro-sémaphoriques.
8° Chaussure et habillement des sous-agents du service actif.
9° Papier-bande, formules et enveloppes pour télégrammes.
10° Construction et entretien du matériel roulant affecté au service des postes dans Paris et sur les chemins de fer.
11° Remboursements et restitutions.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

1° Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.
2° Achats de liquides.
3° Achats de comestibles.
4° Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie française (troupes françaises et services militaires indigènes).
5° Réparations civiles et dommages-intrêts.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

1° Achat de vivres, de médicaments et d'objets de pansement.
2° Réparations des constructions navales.
3° Justice maritime.
4° Affrétements.
5° Frais de route et de rapatriement, frais de passage, service de marche et de transports, et dépenses accessoires du service colonial.
6° Transports des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS.

SERVICE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

1° Frais des opérations et démonstrations des élèves des facultés au dernier examen, et frais matériels des travaux pratiques.
2° Frais de concours dans les facultés et pour l'agrégation des lycées.
3° Complément du traitement des instituteurs primaires à la charge de l'État.
4° Prix de l'institut et de l'académie nationale de médecine.

SERVICE DES BEAUX-ARTS.

Néant.

MINISTÈRE DU COMMERCE.

1° Frais relatifs à la publication des brevets d'invention.
2° Encouragements aux pêches maritimes.
3° Subvention à la marine marchande.
4° Frais relatifs à l'entretien des établissements thermaux et à la mise en vente des eaux thermales.
5° Frais relatifs au service sanitaire.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.

1° Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons.

2° Indemnités pour abatage d'animaux.
3° Contribution des forêts.
4° Frais d'abatage, de façonnage de coupes de bois à exploiter par économie.
5° Frais d'adjudication des produits des forêts et des droits de chasse et de pêche.
6° Avances recouvrables et frais judiciaires.
7° Remboursements sur produits divers des forêts.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

1° Entretien et grosses réparations des routes nationales.
2° Travaux ordinaires des rivières.
3° Travaux ordinaires des canaux.
4° Ports maritimes, phares, fanaux et balises.

2° BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL.

ADMINISTRATION DES MONNAIES ET MÉDAILLES.

1° Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe.
2° Dépenses d'ordre (achat d'or et d'argent pour la fabrication des médailles).

IMPRIMERIE NATIONALE.

Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe.

SUIVENT :

La loi du 30 décembre 1882, fixant le budget des dépenses sur ressources extraordinaires s'élevant à 529,541,033 fr., dont pour :

Le ministère de la guerre	81,400,000
— des travaux publics	440,391,033
— des postes et des télégraphes	7,750,000
Total égal	529,541,033

La loi du 31 décembre 1882 qui ouvre ou annule des crédits supplémentaires et extraordinaires.

CHAPITRE XXII

RÉSUMÉ. — RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Après avoir étudié le système des finances françaises dans ses détails, essayons de résumer, en terminant, les principaux résultats que nous avons acquis, sans craindre de tomber dans quelques répétions. Nous ne demandons pas, d'ailleurs, qu'on attribue une valeur absolue aux moyennes que nous aurons à donner, car nous avons suffisamment montré, en traitant des impôts indirects, que l'expérience aussi bien que la logique s'opposent à ce qu'on les considère comme l'exacte mesure des charges fiscales qui grèvent les individus.

Nos études sur les finances françaises nous ont convaincu d'ailleurs que ce système d'imposition a su remarquablement proportionner les charges aux forces contributives, non sans doute qu'on puisse se vanter en France d'avoir atteint à la perfection, mais il est évident qu'on s'efforce sans cesse de s'en rapprocher. En tous cas, ce serait fausser les choses que de représenter des défauts isolés comme des indices d'un ensemble défectueux, c'est comme si l'on opposait l'extrême pauvreté à l'extrême richesse dans le vain espoir de cacher à la foule ce fait patent que l'intervalle entre les deux extrêmes est rempli par une série de positions intermédiaires où les degrés de fortune se suivent depuis le plus bas jusqu'au plus haut, comme pour inviter à monter.

Commençons par jeter un coup d'œil général sur les recettes et les dépenses, et remarquons dès le début que, dans les prévisions, les budgets ordinaires présentent seuls une différence entre les recettes et les dépenses, tandis que les autres budgets y figurent toujours comme équilibrés.

Pour connaître le rapport *réel* entre les recettes et les dépenses de chaque année, c'est naturellement aux comptes *définitifs* qu'il faudra s'adresser. Ces comptes nous donnent seuls les résultats réels de le gestion financière. Ils affirment en quelque sorte le passé, tandis que le budget n'est en lui-même qu'une prévision de l'avenir.

Le budget de 1882 évalue les recettes à 2,856,535,223 francs, ou, en moyenne, à 77 fr. 20 par tête de population (1).

Ces recettes se décomposent comme suit :

(1) Nous comptons la population de la France au chiffre rond de 37 millions. Le recensement de 1876 a donné 36.9 millions, celui de décembre 1881, 37.3 millions d'habitants.

Sources de revenus.	Totaux. Fr.	Par tête d'habitant. Fr.
Contributions directes (375.13 millions), et contributions y assimilées (24.85 millions)..............	399.904.100	10 81
Enregistrement (552 millions), timbre (14.5), domaine (15)...................................	712.227.500	19 25
Produits des forêts........	38.558.600	1 04
Douanes (y compris une partie de l'impôt du sel, 18.2 millions)................................	331.858.000	8 97
Contributions indirectes (y compris les monopoles).	1.033.743.000	27 94
Postes et télégraphes............................	140.699.700	3 80
Produits divers	148.738.323	4 02
Total des recettes ordinaires..........	2.805.919.233	75 82
Prélèvement sur les excédents des exercices précédents pour couvrir les moins-values provenant des droits sur le sucre et les vins..................	50.616.000	1 37
Total (1)..........	2.856.535.223	77 20

Si nous essayons maintenant de ranger ces données officielles dans un ordre plus méthodique, nous ferons d'abord remarquer que les 50,616,000 francs empruntés aux exercices précédents peuvent être ajoutés ici sans inconvénient au chiffre des contributions indirectes, car on a tout lieu de croire que les sucres et les vins rendront bientôt autant que précédemment. Nous dresserons donc le tableau suivant :

	Francs.	Francs.	En tout. Francs.	Par habitant. Francs.
Contributions directes (375 + 25 millions) et impôt sur les valeurs mobilières (40 millions).	»	»	440.427.100	11.90
Contributions indirectes : enregistrement et timbre (sans les domaines).................	697.110.000	18 84		
Impôts de consommation, y compris les 50.616.000 fr. ci-dessus (y compris aussi le sel perçu par l'administration des douanes, mais sans le sucre importé)....................	729.876.000	19 73		
Douanes (non compris le sel perçu par l'administration des domaines)	313.651.000	8.48	2.262.135.515	61.13
Monopoles (tabac, 343.2 millions, poudre et allumettes)........	372.690.000	10.07		
Taxes rémunératoires (Gebühren) sans l'enregistrement et le timbre....................	148.808.515	4.02		
Total des impôts....	»	»	2.702.564.615	73 03
Domaines, forêts, Algérie, etc.........			107.116.557	»
Articles inscrits pour ordre..........................			46.853.751	»
Total des recettes......			2.856.535.223	»

(1) La commission n'avait accordé que 2.840 millions parce qu'elle proposait la suppression de l'impôt sur le papier; mais sa proposition a été rejetée.

Les produits des domaines, forêts, etc., ne peuvent pas plus rentrer dans le compte des IMPÔTS que les articles inscrits pour ordre, car ni les uns ni les autres ne grèvent les contribuables.

Les impôts proprement dits ne forment donc que 94 1/2 p. 100 du total des recettes, et la charge moyenne de chaque habitant au profit de l'Etat serait ainsi par habitant de 73 fr. 03 (1), dont 83,7 p. 100 en impôts indirects et 16,3 p. 100 en impôts directs.

Cette disproportion entre les deux classes d'impôts pourrait sembler critiquable, bien que la place faite aux contributions indirectes explique seule l'accroissement des recettes et ne se soit nullement montrée contraire au bien-être des populations. Mais nous avons déjà fait remarquer combien il faut se méfier des moyennes abstraites, et l'on démontrera facilement, ici encore, que l'on conclurait à faux en ne jugeant que d'après ces moyennes.

Il est évident d'abord qu'on ne saurait considérer comme de purs impôts le produit des taxes postales et télégraphiques, ni toutes les autres taxes rémunératoires (*Gebühren*) de ce genre qui ne sont que le paiement d'un service spécial. Puis, s'élève la question de savoir dans quelle mesure les divers *monopoles*, et particulièrement le tabac, constituent des impôts. Ils en renferment bien les éléments, sans doute; mais le plus considérable d'entre eux par son rendement, le monopole du tabac, ne grève en réalité qu'une consommation de luxe qui ne pèse pas sur tous et chacun, et dont on peut se dispenser aisément; bien mieux, à en croire nombre de médecins, avec profit pour la santé.

L'enregistrement et le timbre, de leur côté, sont surtout imposés aux affaires et à la fortune; celui qui ne possède rien n'a point à les payer, soit qu'il n'y est pas assujetti par les lois, soit parce qu'il peut obtenir des dispenses dans les cas où il est devenu passible d'une taxe sans pouvoir l'acquitter. En fait, ces taxes ne sont payées que par les contribuables aisés.

Après avoir allégé la moyenne générale des parts afférentes aux impôts et taxes dont il vient d'être question, il ne nous reste plus qu'une moyenne individuelle composée, d'une part, de 11 fr. 90 en impôts *directs*, et de l'autre, de 19 fr. 73 en impôts de consommation et 8 fr. 48 en droits de douane, soit de 28 fr. 21 par tête d'impôts indirects, ce qui fait — en nombres proportionnels — 29,61 p. 100 pour les premiers (y compris l'impôt sur les valeurs mobilières), contre 70,39 p. 100 pour les seconds, proportion qui n'a rien d'exorbitant

(1) En faisant entrer en compte plusieurs articles pour ordre, et d'autres encore. Voy. *infrà*.

si l'on se rappelle ce que nous avons dit plus haut en discutant la question.

Il est intéressant de constater que la part des contributions indirectes tend encore à s'augmenter (1). En effet, nous avons vu que le rapport des impôts indirects aux impôts directs était pour 1882 comme 83,7 est à 16,3 ; or, ce rapport était:

En 1872	(1.632.7	millions	contre	334.7)	comme	82.9 est	à 17.1
En 1862	(1.197.0	—	—	305.3)	—	79.6 —	à 20.4
En 1852	(810.3	—	—	269.5)	—	75.0 —	25.0

Ajoutons que les 9/10 des augmentations résultant des charges de la dernière guerre ont été demandés aux impôts indirects, 1/10 seulement aux impôts directs. Cela n'a pas empêché qu'en 1881 on ait présenté à la Chambre trois projets de dégrèvement en faveur de l'impôt foncier, il est vrai sans aboutir; mais l'on s'agite encore actuellement dans le même sens, et M. Léon Say lui-même s'était mis un instant à la tête de ce mouvement (2).

Sur les bords de la Seine comme ailleurs, l'on aime à opposer les charges de l'*agriculture* à celles du *commerce* et de l'*industrie*, pour démontrer que l'une ou l'autre se trouve injustement surchargée. Mais ces estimations sont presque toujours tendancieuses, il ne suffit pas de dire que l'impôt foncier pèse sur l'agriculture, les patentes sur le commerce et l'industrie ; les commerçants payent en effet aussi, à l'occasion, leur part de l'impôt foncier, et les agriculteurs payent patente pour leurs fabriques de sucre ou leurs distilleries.

Il est réellement difficile de déterminer quelle est la part d'impôt qui grève en définitive la propriété foncière, la fortune mobilière, ou le travail. Même en supposant qu'on puisse en fixer le chiffre approximatif, on ne serait encore que médiocrement avancé, car, pour pouvoir comparer rationnellement les impôts, il faudrait en outre connaître exactement quel est le rapport des diverses forces imposables entre elles, c'est-à-dire, quel est le rapport entre l'impôt d'une part, et les produits de l'agriculture ou les produits de l'industrie de l'autre.

(1) Une tendance analogue se montre naturellement aussi chez l'impôt communal.

(2) M. Say a formulé ses opinions d'abord dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le renouvellement du cadastre, présenté à la Chambre en 1876, puis après avoir consulté le conseil d'Etat, en 1877, de nouveau en 1879, et surtout dans un discours prononcé le 4 mars 1881, lors d'une réunion du centre gauche, discours qui a paru plus tard en brochure chez Guillaumin (Paris, 1881). Il serait peu opportun de parler ici de la polémique soulevée en France à cette occasion, car il s'y glisse constamment des motifs purement politiques. M. Say a d'ailleurs dû reconnaître plus tard que le moment n'était pas opportun, mais qu'il espérait pouvoir dégrever après la conversion de la rente 5 p. 100.

Une autre question difficile, qui a donné lieu dans les Chambres françaises elles-mêmes à plus d'une discussion académique, est celle de savoir par qui les impôts de consommation sont finalement supportés. Celui qui voudra s'en occuper trouvera dans le présent volume la plupart des éléments du sujet, mais ils ne le mèneront guère à une solution satisfaisante du problème. Chacun n'y cherche le plus souvent qu'un résultat subjectif; si bien que des auteurs partant des mêmes chiffres en arrivent souvent à des conclusions diamétralement opposées.

Si maintenant nous passons aux dépenses, nous les trouvons résumées comme suit pour 1882 (*Journal off.* du 2 août 1881):

Dettes et dotations..................	1.271.406.783	= 44	p. 100
Ministères et services administratifs.	1.258.449.152	= 44	—
Frais de régie et de perception.......	302.918.246	= 11	—
Remboursements, non-valeurs, primes	21.458.725	= 1	—
Total des dépenses.......	2.854.232.905	= 100	

En divisant cette somme par le nombre des habitants, nous obtenons un peu plus de 77 francs par tête.

Mais ce chiffre ne peut servir que pour établir des comparaisons entre différentes années ou divers pays; il n'indique nullement la charge réelle supportée par une nation. Pour apprécier cette charge il faut en effet étudier plutôt les recettes que les dépenses du budget. Quand un pays qui a, par exemple, 100 francs de revenus, en tire 35 de ses domaines et n'en demande que 65 à l'impôt, sa population est évidemment moins chargée que celle d'un pays qui n'aurait que 80 francs de revenus, mais qui les demanderait tous à l'impôt. C'est alors des 65 francs et non des 100 francs qu'il faut rapprocher les 80 francs.

De même on ne saurait faire entrer en compte le montant des emprunts, mais seulement les impôts dont ils sont la cause ou l'occasion.

Quoi qu'il en soit, le tableau ci-dessus montre au premier coup d'œil combien les États modernes sont endettés. 44 p. 100 de la totalité des recettes (43 p. 100 en déduisant, pour être plus exact, les dotations du président de la république et des Chambres) sont absorbés par la *dette*. C'est là sans doute une très forte proportion, et si le budget français est aussi considérable, c'est bien l'accroissement qui en est la cause.

Ce chiffre de 43 p. 100 ne cadre pas avec celui de 35,57 p. 100 que nous avons trouvé plus haut dans notre groupement méthodique des dépenses (p. 499). Mais la différence s'explique aisément. Dans ce

dernier, nous raisonnions en effet sur l'ensemble de toutes les dépenses, y compris celles des communes et de plusieurs établissements spéciaux, pour montrer *tout* ce que la France dépense pour ses besoins politiques et sociaux. Ce même tableau nous a montré aussi que les besoins les plus immédiats de l'État ne sont pas toujours les plus coûteux, et que la valeur politique ou morale d'un service public est loin d'être toujours proportionnelle à la dépense qu'il exige.

CHAPITRE XXIII

COMPARAISONS ET CONCLUSIONS

C'est par une double raison que nous avons évité jusqu'ici d'entrer dans des comparaisons entre les finances françaises et celles des autres pays, à l'exception peut-être de l'Allemagne ou de la Prusse. Nous voulions, en premier lieu, laisser à notre sujet lui-même tout l'espace possible; nous pensions en outre que bien souvent la même expression désigne des choses fort différentes dans d'autres régimes financiers, et que mainte comparaison, pour être exacte, aurait besoin de trop longs commentaires.

Nous n'avons pas non plus l'intention de faire, même dans le présent chapitre, un bien grand étalage de statistique internationale. Il nous suffit de lui emprunter quelques données caractéristiques. Nous ne présenterons même ici que de rares et courts tableaux, parce que les tableaux de ce genre manquent d'élasticité, et qu'on force trop souvent les chiffres à entrer dans les cadres en faisant violence à l'exactitude. Nos comparaisons se borneront d'ailleurs à un petit nombre de pays.

Le budget de l'Allemagne (1) pour 1880-1881 portait une somme totale de 539,252,240 marks. Mais, pour pouvoir se servir de ce chiffre, il faut d'abord en déduire 81,670,950 marks, montant de contributions matriculaires des États particuliers, et qui figurent déjà dans leurs comptes.

Restent en chiffre rond 457,580,000 marks, chiffre qui a besoin d'être rectifié parce que les budgets des autres pays ne portent en compte que des recettes brutes, tandis que le budget allemand contient à la fois des recettes nettes et des recettes brutes. C'est ainsi qu'au lieu des 27,969,000 marks de recettes nettes qui figurent dans

(1) Pour que le public puisse plus aisément contrôler nos chiffres, nous les empruntons à l'*Almanach* de Gotha de 1881.

ce dernier pour les postes, les télégraphes, les chemins de fer et l'imprimerie de l'État, il faudrait y porter, d'après le système reçu ailleurs, 173,116,000 marks de recettes brutes. Ajoutons donc la différence, et nous obtiendrons 602,727,000 marks, qui, divisés par 45 millions d'habitants, donnent une charge d'environ 13 marks par tête. Toutefois le contribuable allemand ne paie réellement pas 13 marks d'impôt à l'Empire, puisque ces 602,727,000 marks renferment un grand nombre de sommes qui ne sont point des impôts, par exemple, des ports de lettres, des transports par chemin de fer, des intérêts de capitaux, des excédents de recettes et des emprunts.

Nous n'y trouvons comme véritable impôt, outre les 307,196,000 marks provenant des douanes et des impôts de consommation, des cartes à jouer, du timbre des effets de commerce, un droit de statistique, qui porte le total à 314,911,000 marks; pour une population de 45 millions d'habitants, cela donne à peine une charge de 7 marks par tête. On voit que le budget de l'Empire ne contient guère que 53 1/2 p. 100 environ d'impôts, tous indirects.

Mais l'Allemand paye en outre les impôts de son Etat particulier, de « sa patrie plus étroite ».

Nous trouvons, par exemple, au budget prussien une recette brute de 799,200,581 marks pour une population de 28 millions d'habitants, ce qui donne une moyenne de 29 marks par tête. En ajoutant ces 29 marks aux 13 marks ci-dessus, on aurait 42 marks; mais il faut également noter que ces 29 marks ne proviennent pas exclusivement de l'impôt. Au contraire, la majeure partie proviennent des domaines et forêts, des chemins de fer, des mines, des usines, auxquels s'ajoutent les fonds en dépôt, la loterie (4 millions), et d'autres articles portés pour ordre, si bien qu'il ne reste plus que

	Impôts directs.	Impôts indirects.
Impôt net....	161.515.000	93.650.100
Dépense d'exploitation et de perception......	9.961.650	24.941.600
Totaux.........	171.466.650	11[illegible].595.700
Ensemble de l'impôt............	290.962.350 marks	

Ces 290 millions, rapprochés des 799 millions du budget, nous montrent que ce dernier ne contient qu'environ 36 1/2 p. 100 de véritables impôts, ce qui s'explique surtout par la fortune considérable de l'État prussien, qui tire de ses domaines et forêts 80 millions de revenus bruts, de ses mines et usines 79 millions, de ses chemins de fer 216 millions. Les caisses renferment, en outre, pour 68 millions de dépôts et consignations.

Les 290 millions d'impôt ne donnent par tête que 10,36 marks

qui, ajoutés aux 7 marks payés à l'Empire, font environ 17 marks 1/2, dont 6 1/4 provenant d'impôts directs, 11 1/4 d'impôts indirects, les deux catégories d'impôts étant ainsi dans le rapport de 36 p. 100 à 64 p. 100.

Dans le royaume de Saxe, pour prendre un second exemple, le budget des recettes porte un total de 63,759,000 marks, qui, pour 2,900,000 habitants, donnent une moyenne de 22 marks par tête. Mais dans cette somme il n'y a que 27,058,000 marks, soit 42 1/2 p. 100 de véritables impôts, dont un peu plus de 6 millions d'impôts indirects. Chaque Saxon paye donc 2,12 marks à son pays et 7 marks à l'Empire, ensemble 9,12 marks d'impôts indirects; et 7,17 marks d'impôts directs, soit 56 p. 100 d'impôts indirects, et 44 p. 100 de directs.

Nous rencontrons des difficultés analogues quand nous étudions l'Autriche-Hongrie et la Suisse.

En Autriche, par suite aussi de l'administration de la Bosnie, le système financier est encore plus compliqué qu'en Allemagne. Aussi n'y a-t-il que peu de choses à tirer du budget de l'ensemble de la monarchie, où ne figurent, outre 5 millions de florins de recettes nettes pour les douanes, que 3 millions 1/2 de florins pour recettes diverses, par conséquent, en comptant 37 millions 1/2 d'habitants. une moyenne de 22 kreuzers ou 55 centimes par tête (le florin étant compté pour 2 marks, soit 2 fr. 50).

Le territoire qui a Vienne pour capitale possède à lui seul un budget de 398 millions de florins en recettes brutes, ce qui donne pour chacun des 22 millions d'habitants qui l'habitent, 18 florins = 36 marks ou 45 francs, plus les 55 centimes ci-dessus. Mais 375 millions, dont 80 millions comme produit des tabacs, et non compris la loterie et la poste, constituent seuls des impôts dans cette somme de 398 millions; ce qui réduit les chiffres à 17 florins, 34 marks, ou 42 fr. 50 par tête. Ainsi, en Autriche, les impôts forment environ 94 p. 100 des recettes du budget, et les impôts directs s'y trouvent relativement aux impôts indirects dans le rapport de 24 à 76.

Les pays qui ont Pesth pour capitale payent, par tête de population, outre les 44 pfennigs ou 55 centimes du budget commun, 22 marks d'impôts par tête, sur 33 marks ou 41 fr. 25 par tête, de recettes totales. Les impôts y forment donc 66 2/3 p. 100 des recettes, dont 48 p. 100 d'impôts directs et 52 p. 100 d'indirects.

En Suisse, il faut également combiner le budget fédéral et celui des cantons, et l'on trouve ainsi par tête de population 16 marks (20 fr.) de recettes, dont 13, ou 81 p. 100 du budget total, se composent d'impôts. Il est bon de remarquer à ce propos que, malgré les

déclamations si fréquentes en Suisse contre les impôts indirects et en faveur des impôts directs, ces derniers n'y représentent que 36 p. 100 des impôts, et les premiers 64 p. 100.

Le tableau suivant sera maintenant suffisamment intelligible, mais nous tenons à faire remarquer que nous ne donnons les chiffres que comme approximatifs.

PAYS.	Moyenne par habitant sur la totalité des recettes. fr.	Moyenne par habitant sur le montant des impôts. fr.	Proportion des impôts aux recettes totales p. 100.	Proportion des impôts directs p. 100.	Proportion des impôts indirects p. 100.
France	77.50	66.25	85	16	84
Prusse	52.50	22.50	37 (1)	36	64
Saxe	27.50	20	42	44	56
Autriche	45	42.50	94	24	76
Hongrie	41.25	27.50	67	48	52
Grande-Bretagne et Irlande	58.75	50	89	18	82
Pays-Bas	56.25	47.50	82	26	74
Belgique	77.50	41.25	53	30	70
Suisse	20	16.25	81	36	64
Espagne	51.25	45	88	35	65
Portugal	40.75	22.50	58	27	73
Italie	62.50	45	72	35	65
Russie	20 (2)	15	75	26	74
Suède	22.50	13.75	61	22	78
Norvege	31.25	12.50	40	»	100
Danemark	35	25	71	24	76

Nous avons fait itérativement remarquer que la première colonne de ce tableau ne suffit point à elle seule pour permettre d'utiles comparaisons. Tel pays en effet a des domaines considérables, tel autre au contraire demande presque toutes ses ressources à l'impôt ; et les budgets contiennent en outre nombre d'articles inscrits pour ordre qui grossissent les charges en y mêlant des nombres fictifs. Aussi pour établir notre seconde colonne, et afin de nous rapprocher de la réalité, nous avons dû laisser de côté le produit des postes et télégraphes, comme ne constituant pas, à proprement parler, des impôts.

Quoi qu'il en soit, ce tableau nous montre que la France est actuellement le pays le plus imposé, et que, si l'on excepte la Norvège, dont le budget ne contient aucun impôt direct, c'est aussi le pays qui a le moins d'impôts *directs*, circonstance qui lui fait indubitablement supporter son fardeau avec plus de facilité.

Mais pour pouvoir comparer réellement le poids des impôts dans les divers pays, il nous faudrait bien d'autres données que celles

(1) Ce nombre ne se réfère qu'à la Prusse ; les autres à l'Allemagne entière.
(2) Le rouble compté à 2 marks.

dont nous disposons, et des données bien difficiles à obtenir. Il faudrait notamment une connaissance exacte de la fortune et des revenus des habitants de chaque État. En l'absence de données précises, il faut se contenter de présomptions, d'indices, d'approximations, qui éclairent la situation d'une lueur dont on doit se contenter faute de pouvoir se procurer une entière clarté.

Le montant du commerce extérieur est quelquefois considéré comme une indication précieuse sur la prospérité d'un pays. C'est une résultante à laquelle plusieurs facteurs ont contribué. Ce sont les produits de l'agriculture, de l'industrie, qu'on exporte, et cette donnée peut être utilement rapprochée du montant des revenus publics.

Sans remonter trop loin en arrière, nous nous reporterons aux années 1852, 1862, 1872 et 1880. Les chiffres de cette dernière année sont les plus récents que nous ayons, et l'année 1870 est trop anormale pour pouvoir être citée. Le tableau suivant donne les moyennes, par tête, de l'importation et de l'exportation, la moyenne des impôts payés, les progrès du mouvement commercial (comp., p. 366) et de l'ensemble des impôts :

Années.	Produit moyen du commerce.	Produit moyen des impôts.	Rapport des impôts au montant du commerce.	Progression depuis 10 ans du commerce.	Progression depuis 10 ans des impôts.
	Fr.	Fr.	p. 100.	p. 100.	p. 100.
1852	87	29	33	»	»
1862	159	38	24	83	31
1872	256	51	20	61	34
1880	219	66	30	diminution.	29

La colonne la plus intéressante de ce tableau, la quatrième, est aussi celle qui souffre le moins des défauts ordinaires de ce genre de statistique. (Nous comptons la colonne des années comme la première.

Quant à la seconde, il faut se rappeler qu'entre 1852 et 1862 se place la conclusion des traités de commerce, qui ont ouvert la porte de la France à un grand nombre de marchandises ; qu'entre 1862 et 1872 se place la terrible année de la guerre, et la cession de territoire qui diminua subitement la population, et, de plus, qu'une très vive activité commerciale régna au cours de 1872. L'année 1880 se ressent par contre encore de la grande crise qu'a subie ensuite le commerce, mais son chiffre s'explique aussi par l'augmentation de la population qui a grandi le diviseur.

Quant à la colonne 3, les années 1852, 1862 et 1880 peuvent être

considérées comme assez normales; les chiffres des colonnes 5 et 6 sont en raison directe de ceux des colonnes 2 et 3.

Mais, comme c'est la 4e colonne qui mérite le mieux notre confiance, nous allons prendre les 30 p. 100 de l'année 1880 pour base de quelques comparaisons, auxquelles nous n'attribuons d'ailleurs qu'une valeur relative.

Le montant total des importations et des exportations réunies s'élève en 1880, pour l'Allemagne, à 6,639,2 millions de marks (1). Sa population étant de 45 millions d'habitants en nombre rond, la moyenne abstraite de son mouvement commercial est de 150 marks par tête; et, comme la moyenne des impôts en Prusse est de 17 marks 1/2 par tête (Voy. *supra*), elle forme 11 à 12 p. 100 de la moyenne de son commerce extérieur.

Si donc il était vrai, ce que nous ne voulons cependant point affirmer, que le mouvement du commerce donnât une image exacte de la richesse d'un pays, la France, quelle que soit d'ailleurs la valeur rigoureuse des chiffres ci-dessus, serait environ trois fois plus chargée d'impôts que la Prusse, car elle paye 30 p. 100, tandis que celle-ci ne paye que 11 p. 100 de la quote-part de chaque habitant dans le mouvement commercial.

Des exemples de ce genre ne donnent pas, il faut le répéter sans cesse, des résultats mathématiques; mais ils sont intéressants comme *indices* d'une situation qui ne se laisse pas d'ailleurs mesurer de plus près.

Le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande peut offrir des chiffres plus favorables: l'on trouve en effet, dans le *Statistical Abstract*, pour 1880, que les impôts de cette année ne forment, par tête, que 10 p. 100 de la quote-part du commerce extérieur. Si, d'après les mêmes tableaux, on se fondait sur la totalité des recettes en y comprenant les revenus des domaines, des postes et des articles portés au budget pour mémoire, on n'obtiendrait encore que 12 p. 100; d'un autre côté, si l'on remontait de quinze années en arrière, la moyenne ne serait plus que de 9 p. 100, ou même de 7 p. 100, en ne tenant compte que des impôts. Les financiers anglais n'auraient donc guère raison de se plaindre.

Les choses se présentent tout différemment en Autriche-Hongrie. Le mouvement d'importation et d'exportation porte, en 1880, 1,236 millions de florins, ou, en chiffre rond, 33 florins ou 66 marks, soit 82 fr. 50 par habitant. En supposant (ce qui serait sans doute peu exact) que la moyenne soit la même pour un habitant de l'Autriche

(1) Ces chiffres sont également, pour faciliter les vérifications, empruntés à l'Almanach de Gotha.

et pour un habitant de la Hongrie, nous arrivons à un rapport de 50 p. 100 d'impôt (relativement au commerce) pour la première, de 34 p. 100 pour la seconde, soit à une moyenne de 42 p. 100 pour les deux pays, moyenne qui paraît très élevée.

Le même calcul donne pour l'Italie, dont le mouvement d'importation et d'exportation est à peu près d'un milliard, une moyenne de 60 p. 100; par contre, la Belgique n'a qu'une charge fiscale moyenne de 33 marks ou 41 fr. 25; la moyenne du mouvement commercial est de 376 marks ou 470 francs par tête, par conséquent, la cote proportionnelle descend à moins de 9 p. 100.

Malgré leurs lacunes, ces données contiennent plus d'un enseignement. Mais, pour en revenir à la France, citons encore une autre mesure de la fortune publique et de ses progrès, proposée en premier lieu par M. Maurice Block dans sa *Statistique de la France*. Nous ajouterons à ses chiffres ceux du compte définitif pour 1877, sans entrer d'ailleurs dans les détails.

Cette mesure est fondée sur le montant des successions dans les diverses années, et l'auteur le rapproche du chiffre des recettes ordinaires de l'État :

Années.	Montant des successions en millions de francs.	Recettes ordinaires de l'Etat. en millions de francs.	Proportion p. 100.
1826	1.346	907 (1)	67
1835	1.549	926	60
1856	2.193	1.473	66
1866	3.082	1.803	58
1869	3.636	1.844	51
1877	5.218	2.796	53

Cette mesure prête certainement moins à la critique que celle qui se fonde sur le mouvement commercial, quoique ces chiffres eux-mêmes ne soient pas absolument exacts, une partie du montant des successions étant fréquemment dissimulée. Mais comme ces dissimulations se reproduisent tous les ans, probablement dans la même proportion, le rapport doit rester sensiblement le même.

En tous cas ce tableau fait ressortir d'une manière remarquable le progrès constant de la richesse, en même temps que l'accroissement rapide et probablement trop rapide, des impôts; on doit tenir compte il est vrai de l'influence de la diminution de la valeur de l'argent.

Mais voici encore une autre considération. Tant que les fortunes étaient petites, elles se dissimulaient plus facilement, d'ailleurs les grandes fortunes ne se cachent pas ; et, d'autre part, plus le nombre

(1) Le chiffre officiel est 982, mais il comprend les centimes additionnels locaux qu'on peut estimer à environ 75 millions de francs, et qu'il vaut mieux déduire ici.

des gens aisés augmente et plus l'aisance devient générale, moins les charges fiscales pèsent sur le contribuable.

Or l'aisance s'est réellement généralisée en France; plusieurs signes en témoignent, et l'un d'entre eux surtout mérite d'être relevé, d'autant plus que le budget de 1882 nous fournit à cet égard des données toutes récentes. C'est la distribution de la propriété établie d'après les cotes foncières.

On comptait, en 1841, 11,511,841 cotes foncières, dont les plus petites, payant moins de 5 francs d'impôt, étaient représentées par 5,440,580 propriétaires. Le relevé de 1858 donnait déjà 13,118,723 cotes, dont 6,686,948 de moins de 5 francs. Enfin, en 1880, l'on trouvait 14,264,388 cotes, dont 7,320,718 de moins de 5 francs. Les résultats de ce dernier relevé présentent un intérêt spécial, nous en reproduisons donc le tableau :

Cotes par catégories.	Nombre des cotes.	Impôt moyen par cote.
Au-dessous de 5 fr. d'impôt	7.320.718	2 75
de 5 à 10 fr. d'impôt	2.190.040	8 25
de 10 à 20 —	1.910.304	16 50
de 20 à 30 —	888.317	27 50
de 30 à 50 —	820.772	44 00
de 50 à 100 —	657.993	82 52
de 100 à 300 —	366.576	220 04
de 300 à 500 —	56.221	440 06
de 500 à 1.000 —	38.173	825 15
Au-dessus de 1.000 —	14.774	2.200 40
Total..	14.263.888	

Le tableau de la fortune mobilière donne une image analogue. Les plus riches forment partout une minorité, et occupent ainsi le sommet de la pyramide. La participation de couches de plus en plus larges de la population à la propriété sous toutes ses formes, outre son importance économique générale, a une importance sociale toute spéciale, qu'on est loin de méconnaître en France. Elle peut tranquilliser ceux à qui la bruyante propagande collectiviste ou communiste inspire des craintes pour l'avenir.

Quels que soient les courants politiques, il est certain que la liquidation sociale, prônée par les socialistes, trouve un adversaire de plus dans chaque nouveau propriétaire. Cette garantie est bien plus importante pour le commerce et les affaires qu'on ne le pense à première vue, et elle suffit pour expliquer pourquoi la France travaille et économise avec tant de zèle et d'activité. Malgré les discours subversifs de certaines réunions publiques, la propriété et le bien-être se sentent rassurés. Les excédents de recettes et la facilité avec laquelle les

impôts rentrent, témoignent du reste hautement en faveur de la prospérité publique.

Il ne faudrait pas en conclure, sans doute, que le système des finances françaises ne laisse rien à désirer. Quelle œuvre humaine peut se prétendre dans ce cas? Quelle est l'institution qui soit parfaite pour tous les temps? Même en France, il s'élève d'ailleurs des voix en faveur d'une *réforme* budgétaire quelconque, et la dernière campagne électorale n'a pas manqué de lui donner l'occasion de se faire entendre. La «réforme de l'impôt» joua donc un rôle dans les programmes de nombreux candidats, bien que plus d'un aurait de la peine à bien définir les «réformes» qu'il promet.

Le mot «réforme» devient ici naturellement synonyme de diminution des impôts. On numérote parfois même ces «réformes» afin de pouvoir en présenter une douzaine à la fois, si bien que l'observateur désintéressé ne peut s'empêcher de penser que les politiciens ne multiplient ainsi les appâts que pour prendre plus d'électeurs en en offrant pour tous les goûts.

Aussi, bien peu de candidats partisans de la «réforme des impôts» sont-ils sortis des banalités! L'un d'eux cependant a cru trouver une nouvelle panacée dans cette vieille idée de l'impôt unique sur le revenu. Le principe en serait difficilement contestable en théorie; mais ce réformateur n'a oublié qu'une chose, c'est de nous dire comment il s'y prendrait pour en rendre l'idée pratique.

Tous les pays ont connu des propositions de ce genre, mais elles n'ont eu nulle part un succès réel; et si le promoteur d'une pareille idée prétendait prouver l'applicabilité en soutenant que tous les citoyens sont honnêtes et prêts à tous les sacrifices en faveur de l'État, on aurait le droit de soupçonner qu'il ne prend pas sa proposition au sérieux. L'avenir nous apprendra si le moyen magique de réaliser ce principe, sans doute excellent en soi, sera jamais trouvé.

D'autres voix demandaient la suppression des impôts de consommation, et spécialement des octrois; d'autres, en sens contraire, voulaient qu'on supprimât ou du moins qu'on diminuât l'impôt foncier. Mais ce qui a été dit et écrit sur ces thèmes pendant la période électorale ne paraît guère avoir produit de courant d'opinion.

On promet des réductions d'impôt, parce qu'on sait faire plaisir à l'électeur, alors même qu'il n'y croit pas; d'ailleurs la plupart d'entre eux manquent de connaissance financière et n'ont aucune notion d'économie politique.

Pour peu qu'on eût appris les éléments de l'histoire des finances françaises, on saurait cependant qu'en 1789, les physiocrates auraient bien voulu appliquer leur théorie, mais qu'ils n'ont pas pu; et

qu'à côté de l'impôt unique qu'ils demandaient, l'on a dû ouvrir en quelques mois de nombreuses autres sources de revenus, comme on a pu le voir au cours même de cet ouvrage. Bien mieux, le premier impôt de l'an 1790, celui dont les physiocrates, mais non pas le législateur, disaient qu'il serait à lui seul suffisant, et dont on attendait alors un rendement de 300 millions, ne donne encore aujourd'hui, alors que la France est devenue dix fois plus riche, que 175 millions!

C'est que la théorie seule ou des principes *radicaux* ne font guère avancer un système de finances. Ces théories ne peuvent jouer ici que le rôle de l'étoile polaire, qui guide de loin, mais qui ne peut servir de rail chargé de maintenir forcément dans le bon chemin le char des finances.

Les intérêts se montrent plus puissants que tous ces principes abstraits qu'on veut appliquer dans leur forme absolue. Les principes peuvent bien inspirer nos efforts, mais il faut savoir les rendre pratiques et les plier aux circonstances.

On ne rencontre dans la pratique que des compromis éclectiques. L'on n'y dit pas : Tout ou rien; on sait qu'une transaction bien raisonnée amène d'utiles résultats.

D'ailleurs, autant l'on parle en France de la réduction des impôts, autant on se tait sur la réduction des dépenses. Le programme d'une réduction des dépenses n'est plus guère à la mode, bien qu'il serait tout à fait à sa place, car les dépenses augmentent plus rapidement que jamais.

Ce phénomène s'explique ainsi : En premier lieu, on ne déclame plus autant qu'autrefois contre les dépenses militaires, et, quoique la grande masse du peuple désire la paix, son patriotisme ne permet pas qu'on désorganise l'armée, il veut au contraire que l'armée soit toujours prête.

En second lieu, c'est une nécessité politique pour le parti au pouvoir de dépenser beaucoup pour l'instruction publique. C'est un signe des temps. Cette parole ailée du maître d'école allemand qui a vaincu à Sadowa, retentit encore à toutes les oreilles. D'ailleurs, l'école ne doit-elle pas servir de bélier pour renverser le mur du cléricalisme? et les socialistes, de leur côté, ne réclament-ils pas l'instruction « intégrale » ?

Un autre « courant » très populaire actuellement, et qui cause d'énormes dépenses, c'est la faveur dont jouissent les travaux publics.

De nouveaux chemins de fer, des routes, des canaux, des ports, sont les bienvenus pour tout le monde ; et ce courant, pourvu qu'il reste modéré, est sans doute bienfaisant. Mais en leur consacrant des sommes exagérées, on risque beaucoup de remplacer les excé-

dents budgétaires par le simple équilibre, résultat qui est déjà atteint, et même, ce qui est bien pis, par des déficits. La facilité même avec laquelle la France a placé ses emprunts, son grand crédit, « arme plus terrible que la poudre à canon », comme disait J.-B. Say, pourrait aussi se retourner contre elle ; d'autant qu'il est bien plus difficile de réduire les dépenses que de les augmenter dans un pays dont le budget est pour moitié consacré au service de la dette, et dont l'autre moitié est, en majeure partie, nécessaire aux dépenses de la guerre ou de la marine.

Il est peu probable qu'aucune réforme financière puisse rendre de sitôt les impôts sensiblement plus productifs en France, car ils dépassent actuellement déjà ceux de tous les autres pays. Des changements imprudents pourraient au contraire compromettre les recettes. Mais il n'est pas à prévoir que nos spirituels voisins en arrivent à oublier que l'abondance de la source la plus riche a elle-même des bornes, ni qu'ils se lancent dans de téméraires expériences financières.

La politique qui règne en ce moment en France, et qui paraît y devoir durer, c'est la politique du possible ou de l'opportunisme. Cette politique, dans les finances aussi, aime mieux plier que de rompre, et nous n'avons aucune raison de douter que la République ne continue à suivre les voies éprouvées de la politique financière traditionnelle de la France, et ne conserve ainsi à ses finances leur florissante situation.

C'est aussi dans les voies de cette politique de sage modération, et en évitant tous conflits extérieurs inutiles, que la grande majorité du peuple français, depuis la pénible catastrophe de 1870, désire, et désirera sans doute pour longtemps encore, voir conduire le vaisseau de l'État. Il réalisera ainsi la parole si connue d'un de ses plus habiles financiers, le baron Louis : « Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances. »

FIN.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

D

N

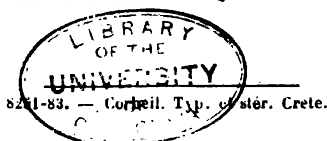
O

P

Q

R

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES.



8241-83. — Corbeil. Typ. et stér. Crete.

LIBRAIRIE GUILLAUMIN

EXTRAIT DU CATALOGUE

FINANCES PUBLIQUES — IMPOTS — CRÉDIT PUBLIC

Traité des finances, par M. Joseph Garnier, de l'Institut, 4e édit., 1 fort vol. in-8. Prix........ 8 fr.

Traité de la science des finances, par M. Paul Leroy-Beaulieu, de l'Institut, 3e édition, 2 forts volumes in-8. Prix........ 25 fr.

Les Finances de la France. Une année de discussion, du 25 décembre 1881 au 20 décembre 1882 par M. Léon Say, de l'Institut. 2 v. in-8. Prix .... 5 fr.

Études sur le régime financier de la France avant la révolution de 1789, par M. Ad. Vuitry, de l'Institut. — 3 vol. grand in-8. Prix........ 30 fr.

Théorie des changes étrangers, par M. G.-J. Goschen, membre du Parlement d'Angleterre, traduite et précédée d'une *Introduction* par M. Léon Say. 2e édition, suivie du Rapport fait au nom de la Commission du budget de 1875, sur **le payement de l'indemnité de guerre et sur les opérations de change qui en ont été la conséquence**, par M. Léon Say, membre de l'Institut, ministre des Finances. 1 vol. in-8. Prix........ 6 fr.

Impôt foncier, péréquation et dégrèvement. Discours prononcé par M. Léon Say, président du Sénat, dans la réunion du Centre gauche sénatorial du 4 mars 1881. Broch. in-8. Prix........ 1 fr.

Les budgets de la France depuis le commencement du XIXe siècle, par M. Nicolas. 1 vol. in-4. Prix........ 30 fr.

Traité théorique et pratique du change, des monnaies et des fonds d'État français et étrangers, par M. Le Touzé. 3e édit., 1 vol. in-8. Prix. 10 fr.

Théorie de l'impôt, ou *la Dîme sociale*, par Mme Clémence-Auguste Royer. 2 vol. in-8. Prix........ 10 fr.

De la monnaie, du crédit et de l'impôt, par M. G. du Puynode. 2 v. in-8. Prix. 12 fr.

Les grandes crises financières de la France, par le même. 1 vol. in-8. 7 fr. 50

Théorie critique de l'impôt, précédée de *Souvenirs du Congrès de Lausanne*, par M. Léon Walras. 1 vol. in-8. Prix........ 2 fr.

L'économie politique et l'impôt, par M. A. Chargueraud, avec une *Introduction*, par M. Émile de Girardin. 1 vol. in-8. Prix........ 5 fr.

Essai politique sur le revenu public, par M. Ganilh. 1823, 2e édit., 2 vol. in-8. Prix........ 4 fr.

Traité des impôts, par M. de Parieu, de l'Institut. 2e édit. 4 vol in-8. Prix. 30 fr.

Traité des impôts en France, par MM Édouard Vignes et Vergniaud. 4e édit., 2 vol. in-8. Prix........ 16 fr.

Système financier de la France, par M. le marquis d'Audiffret, de l'Institut, 3e édit., revue et augmentée. 6 vol. in-8. Prix........ 45 fr.

Les idées d'un petit employé de l'État *en matière d'impôt et de finances.* 1 vol. in-8. Prix........ 2 fr. 50

Fortune publique et finances de la France, par M. Paul Boiteau. 2 beaux volumes in-8. Prix........ 15 fr.

La division de l'impôt, par M. Antonin Proust, député. 1 v. in-8. Prix. 2 fr. 50

Histoire de l'impôt en France, par J.-J. Clamageran, sénateur. 3 vol. in-8. Prix........ 22 fr. 50

Les finances de la Russie depuis la dernière guerre d'Orient, par M. Arthur Raffalovich. Br. in-8. Prix........ 2 fr.

Les finances de l'Autriche, par le comte de Mülinen. 1 vol. in-8. Prix. 10 fr.

Le budget de l'État, comparé, expliqué, mis en lumière dans ses détails, par M. G. Vraye. 1 vol. in-8. Prix........ 14 fr.

Principes de la science des finances, par M. R. Gandillot, docteur en droit. 3 vol. in-8. Prix........ 24 fr.

Théorie du crédit, par M. Favarel. 3 vol. in-18........ 15 fr.

Notions historiques sur les impôts et les revenus de l'ancien régime, par M. Carrgier, ancien sous-directeur au ministère des finances. 1 vol. in-8. Prix........ 2 fr. 50

Dictionnaire du budget, exercices 1878, 1879, 1880, 1881, par M. Félix Germain. 1 vol. in-8. Prix........ 8 fr.

La répartition métrique des impôts. 1re partie : la mise en valeur des domaines improductifs ; — 2e partie : le relèvement de la population, par M. A. Toubeau. 2 vol. in-8. Prix........ 10 fr.

Du crédit et de la circulation, par M. le comte Auguste Cieszkowski, membre de l'Académie des sciences de Cracovie. 3e édition, revue et beaucoup augmentée. 1 vol. in-18. Prix........ 3 fr. 50

Corbeil. — Typ. et stér. Crété.

